Nations Unies S/2011/30



Conseil de sécurité

Distr. générale
25 janvier 2011
Français
Original : anglais

Lettre datée du 24 janvier 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer à ma lettre datée du 25 août 2010 (S/2010/451) par laquelle j'informais les membres du Conseil de sécurité de mon intention de nommer M. Jack Lang Conseiller spécial pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes et de le charger de réfléchir à de nouvelles mesures qui permettraient d'obtenir des résultats concrets et durables pour ce qui est de traduire en justice les auteurs d'actes de piraterie.

À cet égard, j'informe les membres du Conseil de sécurité que M. Lang m'a soumis un rapport (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) **BAN** Ki-Moon

11-20622 (F) 310111 020211



Annexe à la lettre datée du 24 janvier 2011 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

[Original : français]

Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes

Résumé : un plan en 25 propositions

Résumé

Le présent rapport a été demandé par le Secrétaire général à l'issue du débat tenu au Conseil de sécurité le 25 août 2010. Il a pour objectif d'identifier des mesures supplémentaires à prendre pour aider les États de la région et d'autres États à poursuivre et incarcérer les personnes impliquées dans les activités de piraterie, et d'étudier la disposition d'États de la région à accueillir éventuellement un des possibles nouveaux mécanismes judiciaires.

L'évaluation de la menace fait apparaître une situation grave. La piraterie ne connaît aucun reflux depuis sa recrudescence au large des côtes somaliennes, en 2007. L'année 2010 a été marquée par une intensification de la violence et un allongement de la durée de détention, une sophistication du mode opératoire et une extension de la zone des attaques au sud (jusqu'au Mozambique) et à l'est de l'océan Indien. L'économie de la piraterie, dont l'épicentre est au Puntland, a un impact déstabilisateur sur la Somalie et sur toute la région (augmentation des prix, insécurité des approvisionnements énergétiques, pertes de revenus). Si le trafic maritime mondial paraît mieux maîtrisé grâce aux opérations navales qui jouent un rôle indispensable de sécurisation, le nombre de victimes continue néanmoins à augmenter (1 900 personnes depuis la fin de 2008 ont été prises en otage). À terme, c'est l'ensemble de l'économie mondiale qui risque d'être affecté.

La lutte contre la piraterie comporte de nombreuses failles. Elle ne pourra connaître de succès que par la mise en place d'une batterie de mesures convergentes permettant de s'attaquer aux différents éléments de la chaîne. Il convient donc de ne pas relâcher l'effort et d'agir sur deux fronts, qui constituent les **deux principaux axes du rapport : renforcer les solutions actuellement mises en œuvre, d'une part, et appliquer d'urgence des solutions nouvelles, d'autre part**.

L'amélioration des solutions actuelles concerne tout d'abord le volet opérationnel. Pour étendre l'application des mesures d'autoprotection par la communauté marchande, il est proposé de créer une certification internationale du respect de certaines règles de bonne pratique et de prévoir une information de l'État du pavillon en cas de non-respect de ces dernières. Pour renforcer l'efficacité des opérations navales, il est recommandé de procéder plus fréquemment à la surveillance rapprochée des côtes et à l'échange d'informations avec les autorités régionales du Somaliland et du Puntland.

L’amélioration des solutions actuelles concerne ensuite le volet juridictionnel et pénitentiaire.

En premier lieu, il convient de lever des **obstacles juridiques**. Le défaut de certaines conditions préalables peut mettre en échec l’aboutissement des poursuites. Pour être en mesure de juger les personnes appréhendées, tous les États doivent vérifier la solidité de leur corpus juridique et l’adapter en tant que de besoin, tant au niveau matériel que procédural.

Sur le plan matériel, il est proposé d’encourager tous les États à :

– Incriminer la piraterie telle que définie par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer;

– Se doter d’une compétence universelle pour connaître des actes de piraterie.

Sur le plan procédural, un cadre légal de rétention en mer, respectueux des règles internationales des droits de l’homme et compatible avec les contraintes opérationnelles fait souvent défaut et pourrait être utilement adopté par les États participant à la lutte contre la piraterie. Trois propositions seraient en outre de nature à faciliter la collecte des preuves et leur recevabilité devant la Cour : élaborer un modèle de procès-verbal international; faciliter la poursuite de l’intention de commettre un acte de piraterie; favoriser le témoignage des victimes.

Enfin, il est recommandé de multiplier les accords de transfèrement, tout d’abord aux fins de jugement, puis aux fins d’incarcération, par un soutien approprié aux États de la région.

En deuxième lieu, les **obstacles liés au manque de capacités pénitentiaires** ne pourront être levés qu’en consolidant le soutien international aux États de la région.

En troisième lieu, pour surmonter les **obstacles politiques** à la poursuite des pirates présumés, il est proposé d’encourager une mobilisation générale des États pour juger les pirates.

Des mesures nouvelles sont indispensables pour renforcer l’efficacité de la lutte contre la piraterie et permettre l’aboutissement effectif des poursuites. La solution recommandée consiste à déployer, de toute urgence, **un plan global et mutidimensionnel ciblé sur le Puntland et le Somaliland et composé de trois volets engagés simultanément** : économique, sécuritaire et juridictionnel/ pénitentiaire.

Le volet économique vise à développer des activités qui ne peuvent prospérer dans un environnement de piraterie, à assurer la souveraineté des autorités somaliennes sur leur territoire et à réguler les activités des services pour que leur développement ne favorise pas l’essor de la piraterie. Plusieurs secteurs d’activité sont prioritaires : les activités portuaires et de pêche, l’exportation de bétail et le développement régulé des services de télécommunication.

Le volet sécuritaire doit permettre de renforcer les capacités des autorités somaliennes à assurer, par leurs forces régaliennes, la sécurité de leur territoire. Il est proposé de rétablir des unités de police dans les zones de non-droit et de développer la fonction garde-côtes dans sa dimension terrestre.

Il convient en outre de frapper les réseaux de piraterie à leur source, en s’attaquant aux commanditaires, parfaitement identifiés mais qui s’abritent dans des territoires où ils sont protégés. À cette fin, il est indispensable de renforcer les capacités d’enquête de police scientifique des États de la région, de faciliter la

recevabilité des preuves devant les tribunaux et de frapper les commanditaires de sanctions individuelles.

Concernant **le volet juridictionnel et pénitentiaire**, le rapport privilégie la mise en place, dans un délai de huit mois, d'un dispositif comprenant deux juridictions spécialisées au Puntland et au Somaliland et une cour spécialisée somalienne extraterritoriale qui pourrait être localisée à Arusha (Tanzanie). La juridiction spécialisée au Puntland et la cour somalienne extraterritoriale sont prioritaires compte tenu de la possibilité de prévoir leur compétence juridictionnelle universelle.

Les capacités pénitentiaires du Puntland et du Somaliland seraient renforcées par la création immédiate de deux prisons dotées d'un statut protecteur permettant un contrôle international, respectivement au Somaliland (500 places) et au Puntland (500 places). Les premières places seraient disponibles dans un délai de huit mois. Dans un deuxième temps rapproché, une troisième prison devrait être créée au Puntland.

Le coût total de ce volet pour trois ans est évalué à moins de 25 millions de dollars des États-Unis.

Le financement de la lutte contre la piraterie bénéficie de plusieurs sources : un budget du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); un fonds créé dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI); et un fonds d'affectation spéciale du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, qui doit rester privilégié pour le renforcement des capacités judiciaires et pénitentiaires des États de la région de l'Afrique de l'Est et de l'océan Indien engagés dans les poursuites des pirates présumés.

Les besoins de financement actuels restent très inférieurs au coût global de la piraterie qui s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars, y compris les coûts d'assurance, des mesures d'autoprotection, des opérations navales et des pertes de revenus dans des secteurs clefs pour les économies régionales, sans oublier les dommages inestimables causés aux victimes, y compris les pertes en vies humaines.

Une conférence des donateurs de haut niveau permettrait de lever les fonds nécessaires au financement du plan proposé.

L'Organisation des Nations Unies a un rôle clef à jouer pour faciliter et coordonner les efforts accrus de la communauté internationale pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie et mobiliser les États et les organisations internationales à cette fin. **Parmi les 25 propositions présentées dans ce rapport, celles qui relèvent du Conseil de sécurité, en application de la résolution 1918 (2010) du Conseil, pourraient être reprises par ce dernier dans une nouvelle résolution.** Le Secrétaire général, agissant en étroite consultation avec son Représentant spécial pour la Somalie, devrait envisager la mise en place d'une structure institutionnelle afin de faciliter l'application de cette résolution, sous l'égide d'une personnalité de haut niveau dotée d'une grande expérience au sein de l'Organisation.

Table des matières

Introduction

A. Mandat du Conseiller spécial et méthodologie

Mandat

1. Le présent rapport s'inscrit dans le processus engagé le 27 avril 2010 par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1918 (2010), en vue de « mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes ».

2. Dans une première étape, le Conseil, constatant dans sa résolution 1918 (2010) le défaut de traduction en justice des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée, a demandé au Secrétaire général de lui présenter les différentes options possibles pour y remédier. Dans son rapport ultérieur du 26 juillet 2010[1], le Secrétaire général a présenté sept options dont il analyse, de manière exhaustive les avantages et inconvénients, « à la lumière des considérations d'ordre général en la matière », c'est-à-dire préalablement à une phase de consultations politiques. Ce rapport constitue une base essentielle de réflexion eu égard à la qualité des analyses juridiques qu'il développe.

3. Le 25 août 2010, à l'issue de son débat sur le rapport précité, le Conseil de sécurité a accueilli favorablement l'intention du Secrétaire général de nommer un Conseiller spécial pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes (déclaration présidentielle du Conseil S/PRST/2010/16). Lors de cette nomination, faite le 26 août 2010, le Secrétaire général m'a particulièrement demandé d'identifier des mesures supplémentaires à prendre pour aider les États de la région et d'autres États à poursuivre et incarcérer les personnes impliquées dans les activités de piraterie, et d'étudier la disposition d'États de la région à accueillir éventuellement un des possibles nouveaux mécanismes judiciaires figurant parmi les options présentées dans son rapport au Conseil.

4. S'il existe un consensus pour mettre fin à l'impunité des pirates, les principaux États engagés dans la lutte contre la piraterie sont en revanche partagés sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Deux options radicalement différentes ont été proposées : la création d'un tribunal pénal international, d'une part, et le renforcement des capacités des États de la région, sans création d'un mécanisme additionnel, d'autre part. Entre ces deux extrêmes, divers mécanismes ont été suggérés. Aucune solution n'est parfaite, chacune présentant des avantages et des

---

* Je remercie chaleureusement ma collaboratrice, Mme Camille Petit, Conseillère des affaires étrangères, qui a effectué un travail remarquable et sans laquelle je n'aurais pas pu accomplir ces consultations, analyses, propositions et rédaction. Je remercie également Mme Rachel Gasser et M. Vincent Astoux qui ont accompagné certains de mes déplacements, notamment en Afrique de l'Est, en me faisant fortement bénéficier de leur expertise sur cette région.

[1] Voir *Rapport sur les différentes options envisageables pour parvenir véritablement à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes, y compris en particulier sur les options tendant à voir créer dans les juridictions nationales des chambres spéciales, éventuellement dotées d'une composante internationale, ou un tribunal régional ou encore un tribunal international, et sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes, et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durables* (S/2010/394).

inconvénients. Dans ce contexte et en vue de rechercher une solution efficace qui recevrait l'assentiment général des États, cette mission m'a conduit à mener de nombreuses consultations d'ordre politique et juridique.

Méthodologie

5. Je me suis rendu à deux reprises dans la région pour consulter les plus hautes autorités de la Somalie, ainsi que celles de Djibouti, de l'Éthiopie, du Kenya, des Maldives, de Maurice, des Seychelles et de la Tanzanie. Je me suis également entretenu à haut niveau avec les autorités de l'Allemagne, de la Chine, du Danemark, de l'Égypte, des États-Unis, de la France, de l'Inde, de l'Italie, du Japon, d'Oman, du Portugal, du Royaume-Uni, de la Russie et de l'Ukraine. Par ailleurs, j'ai consulté les plus hauts responsables des organisations internationales impliquées dans la question – INTERPOL et plusieurs organismes de l'ONU, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), l'Organisation maritime internationale (OMI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ainsi que des organisations régionales, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), l'Union africaine et la Commission de l'océan Indien – sans oublier l'Union européenne et les commandements des forces navales des coalitions engagées sur la zone. Je me suis entretenu avec le juge Yussuf, de nationalité somalienne, à la Cour internationale de Justice, en sa qualité personnelle, et avec de nombreux juristes et experts sur la Somalie. Enfin, j'ai rencontré plusieurs acteurs du secteur privé : armateurs, assureurs et associations de protection des droits des travailleurs des compagnies de navigation.

6. Les autorités du Gouvernement fédéral de transition (GFT) de Somalie ont été consultées à plusieurs reprises, ainsi que les autorités régionales du Somaliland et du Puntland. Mon déplacement en Somalie a été un élément décisif dans ma réflexion. Outre les autorités locales, notamment le Président Silanyo, au Somaliland, et le Président Farole, au Puntland, j'ai pu visiter plusieurs cours et prisons, à Hargeisa et à Garowe. Je me suis également entretenu avec des pirates (suspectés ou condamnés) qui avaient été transférés aux autorités kényanes, à la prison de Shimo la Tewa à Mombasa.

7. La collaboration régulière avec M. Augustine Mahiga, Représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, a été très constructive. À partir de Nairobi, nous avons effectué ensemble plusieurs déplacements à Addis-Abeba, Djibouti, Maurice et New York. Il m'a aussi paru essentiel d'associer à ma visite en Somalie M. Thomas Winkler, Président du Groupe de travail consacré aux questions juridiques (GT2) du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS), ce qui a permis d'approfondir notre coopération. Je me suis rendu deux fois à Copenhague, tout d'abord le 3 septembre, quelques jours après ma nomination, ensuite à l'occasion de la réunion du GT2, le 3 novembre, au cours de laquelle un débat a été engagé avec les États participants sur mes conclusions préliminaires. Enfin, je suis particulièrement reconnaissant à Mme Patricia O'Brien, Secrétaire générale adjointe aux questions juridiques et Conseillère juridique, et à M. B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux questions politiques, pour nos échanges de vues et le soutien précieux qu'ils ont bien voulu apporter au bon déroulement de ma mission.

8. **Je retiens de mes diverses consultations un sentiment d'extrême urgence** :

– À déployer des mécanismes efficaces de lutte contre la piraterie, avant que le processus de professionnalisation, d'amplification et d'intensification de la piraterie n'atteigne un point de non-retour;

– À établir une continuité entre le volet opérationnel de la lutte contre la piraterie et son volet juridictionnel et pénitentiaire, avant que les marines ne se découragent;

– À s'attaquer aux facteurs déstabilisateurs de la piraterie avant que les répercussions sur l'ensemble de la région ne deviennent irrémédiables;

– À adopter une vision nouvelle qui s'attache non seulement à lutter contre le symptôme, mais aussi à s'attaquer avec énergie aux causes profondes de la piraterie et à favoriser avec détermination le développement économique du Somaliland et du Puntland.

9. C'est pourquoi le présent rapport inscrit les solutions juridictionnelles et pénitentiaires dans le cadre d'une approche globale et multidimensionnelle, destinée à **renforcer chacun des maillons de la chaîne des actions de lutte contre la piraterie, de la prévention à la répression**. La lutte contre l'impunité des pirates exige **qu'aucun maillon de cette chaîne ne soit défaillant**.

10. Les critères qui m'ont guidé dans la recherche de solutions visent à prendre en compte les objectifs de respect des droits de l'homme, d'efficacité, d'efficience et de cohérence avec la politique des Nations Unies pour la Somalie. Les avantages et inconvénients de chaque option peuvent ainsi être évalués à l'aune des quatre critères suivants :

– L'efficacité du dispositif préconisé, qui se traduit par des poursuites effectives à l'encontre des personnes suspectées de préparation ou de commission d'un acte de piraterie et capturées soit dans le cadre des opérations navales, soit à terre à la suite d'enquêtes policières;

– Le respect des règles internationales des droits de l'homme, qui exige, d'une part, sur le plan juridictionnel, un jugement par un tribunal indépendant et impartial, dans des délais raisonnables, assurant une protection des droits de la défense et, d'autre part, sur le plan pénitentiaire, des conditions de détention conformes aux normes internationales, un dispositif de réinsertion sociale et une sanction pénale excluant la peine de mort;

– La nécessité d'inscrire la solution dans le cadre du renforcement de l'état de droit en Somalie et dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté du pays;

– L'efficience du dispositif en termes de coûts et de délais de mise en place et de fonctionnement.

11. **La gravité de la situation** me conduit, dans le prolongement du rapport du Secrétaire général en date du 27 octobre 2010 (S/2010/556) et dans le cadre de ces propos introductifs, à présenter l'analyse du phénomène qui a guidé ma réflexion et mes recommandations.

B. La piraterie au large de la Somalie, symptôme aux implications régionales croissantes

1. Émergence d'une industrie de la piraterie

Genèse du phénomène

12. Le développement à grande échelle de la piraterie[2] au large de la Somalie trouverait l'une de ses origines dans la nécessité pour la population somalienne de protéger ses eaux territoriales et ses ressources halieutiques contre la pêche illégale, le dégazage sauvage de navires étrangers et le déversement de déchets toxiques. Dès 1997, une mission d'évaluation, conduite sous l'égide de l'ONU par M. Mahdi Gedi Qayad, mettait en garde la communauté internationale contre les conséquences de telles pratiques et recommandait la mise en place d'un mécanisme de surveillance et de protection des eaux territoriales somaliennes. L'absence de structures étatiques capables de protéger les richesses du territoire maritime mais aussi de lutter contre l'installation des pratiques criminelles des pirates a permis la résurgence de la piraterie, notamment à partir de 2005, après le tsunami. Celui-ci venait en effet de dévaster la côte puntlandaise entre Hafun et Garacad, de ruiner 18 000 foyers, mais aussi de révéler l'ampleur des déchets dangereux abandonnés au large des côtes somaliennes[3].

13. Si le lien entre piraterie, d'une part, et pêche illégale et déchets toxiques, d'autre part, continue à être évoqué, sans être prouvé à ce stade, la piraterie est, en tout état de cause, devenue une activité criminelle organisée, lucrative et attractive, conduite à des fins crapuleuses. Le déplacement des actes de piraterie, désormais très loin des côtes somaliennes, révèle l'absence de lien avec une volonté de protection d'intérêts nationaux.

Persistance du phénomène, encouragée par l'impunité des pirates

14. La menace persiste depuis 2007. L'intensité de la violence et l'allongement de la durée de détention ne permettent pas de considérer que le phénomène est en voie d'être maîtrisé et laissent même craindre une augmentation du nombre des victimes décédées par mort naturelle, accidentelle ou par exécution[4]. Le taux de succès des

---

[2] **Dans la suite du rapport, le terme piraterie sera employé selon une définition large englobant la piraterie *stricto sensu* (en haute mer ou dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État) et le vol à main armée en mer.** Sous réserve de cette précision, la piraterie sera entendue au sens de l'article 101 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, aux termes duquel « *[o]n entend par piraterie l'un quelconque des actes suivants : a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé : i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer; ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État; b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate; c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter.* »

[3] *Rapid Environmental Desk Assessment Somalia*, PNUE, mars 2005.

[4] Données communiquées par EUNAVFOR. Ces chiffres diffèrent sensiblement de ceux produits par le Bureau maritime international de Kuala Lumpur (qui recense les attaques déclarées par la communauté maritime avec un risque de sous-évaluation) et de l'Organisation maritime internationale (qui a une définition plus large du navire piraté : ainsi, un bateau dont l'équipage

attaques semble plafonner à un niveau incompressible de l'ordre d'un quart (26,6 % en 2010)[5]. Certains cas de récidive ont été identifiés, du fait que les pirates arrêtés avaient été préalablement libérés faute d'État d'accueil pour engager leur poursuite. Ainsi, plus de 90 % des pirates capturés par les États patrouillant en mer seraient désormais rendus à la liberté sans être jugés[6]. L'impunité qui résulte de ces pratiques dites de « *catch and release* » tend à rendre négligeable le ratio risque/gain des pirates et à encourager la piraterie. Extrêmement attractive, cette activité criminelle est perçue comme un moyen quasi infaillible de s'enrichir.

Industrialisation du phénomène

15. Trois tendances peuvent être constatées dans l'évolution du phénomène :

– Une amplification, compte tenu du nombre toujours croissant de pirates, qui viennent même aujourd'hui de l'intérieur des terres[7] (ils seraient actuellement au moins au nombre de 1 500, selon le GFT)[8];

– Une intensification de la violence des attaques (recours en première intention à l'emploi d'armes automatiques AK-47 et de lance-roquettes RPG-7);

– Une sophistication du mode opératoire (recours croissant aux bateaux mères comme arrière-base des skiffs d'abordage, aux GPS, aux données du système AIS, aux téléphones satellitaires et aux détecteurs de faux billets; organisation de ravitaillement en mer des bateaux capturés pour organiser leur trajet vers la Somalie). Davantage que les moyens matériels, ce sont surtout les capacités d'organisation qui sont renforcées pendant l'attaque en mer, mais aussi à terre et dans le port d'attache pour le soutien logistique apporté à la négociation des rançons et à la détention des otages. Les pirates ont désormais acquis la faculté de gérer un nombre important de captures pendant une longue durée, s'assurant des revenus réguliers toute l'année, même pendant les périodes de mousson.

2. Impact déstabilisateur aux plans politique, économique et social

Impact sur la Somalie

Une économie de la piraterie

16. L'industrialisation du phénomène et notamment l'émergence de nouvelles professions (intermédiaires, négociateurs, interprètes) crée une dépendance croissante de la population somalienne à la piraterie. L'économie, qui repose essentiellement sur l'exportation de bétail (chameaux, ovins) vers les pays du Golfe, les transferts de revenus par la diaspora et les activités portuaires, est

sera réfugié dans une citadelle, puis abandonné par les pirates ou repris par une force militaire sera considéré par l'OMI comme piraté, puis libéré, alors qu'il sera classé par EUNAVFOR comme une « attaque avortée », puisque la situation de l'équipage dans la citadelle n'a pas permis aux pirates de « prendre le contrôle total du navire »).

5 En 2010, sur les 173 navires attaqués, 46 ont été piratés (définis comme des navires dont le contrôle total a été pris par les pirates).

6 Données communiquées par EUNAVFOR.

7 Le PNUD a constaté qu'une part des pirates était issue des populations pastorales, venant de l'intérieur des terres, et non seulement des populations côtières.

8 Estimation présentée lors du séminaire de l'Union africaine sur la sûreté et la sécurité maritime, Addis-Abeba, 6-7 avril 2010.

progressivement tournée vers le soutien des pirates par des villages entiers, désormais avec l'approbation de certains chefs de clan, voire de certains éléments de la diaspora. Le risque d'atteindre un point de non-retour se profile, avec la formation d'une véritable économie mafieuse de la piraterie et une profonde déstructuration de la société somalienne, fondée sur des équilibres locaux fragiles.

17. Parallèlement, le surcroît d'insécurité alimenté par la piraterie prive le nord de la Somalie des investissements créateurs d'emplois auquel il pourrait prétendre (activités portuaires et pêches, développement des infrastructures publiques). Les commanditaires exploitent une population sans perspectives professionnelles. Certains pirates opèrent très loin des côtes. Comme ils n'ont pas toujours assez de carburant pour leur retour, leur survie dépend parfois du succès de leurs attaques. Alors que, selon l'UNODC, 200 à 300 pirates ne seraient pas revenus de leurs expéditions depuis la résurgence du phénomène et leurs familles sont abusées par les commanditaires sur la base de faux messages faisant état d'une prétendue installation en Europe ou ailleurs. En outre, la piraterie est l'un des principaux obstacles à l'acheminement de l'aide alimentaire, alors que plus de 2 millions de Somaliens en dépendent, soit environ 27 % de la population[9]. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a de plus en plus recours à des livraisons par voie aérienne, très coûteuses[10]. L'escorte des navires, indispensable, est également une lourde contrainte pour la logistique du PAM. Enfin, la diaspora elle-même est pénalisée, du fait des contrôles et suspicions qui pèsent sur les revenus de ses membres.

18. L'économie de la piraterie prend ainsi progressivement le pas sur l'économie traditionnelle, du fait du développement des activités à terre de soutien des pirates, du défaut d'investissements créateurs d'emplois dans un environnement d'insécurité généralisée et de l'effet déstructurant de la piraterie sur la société somalienne, qui alimente un cercle vicieux.

Le Puntland, épicentre de la piraterie

19. Deux grandes zones de départ des attaques peuvent être distinguées : tout d'abord le Puntland, d'où sont originaires la grande majorité des pirates et, ensuite, le centre-sud de la Somalie, de Xarardheere à Kismayo avec, depuis septembre 2010, une tendance récente et inquiétante à un déplacement des points de départ vers le sud de la Somalie, marqué par l'absence de gouvernance (et la présence du Shabaab).

20. Pour autant, le Puntland reste l'épicentre de la piraterie. Les ports de stationnement des navires piratés, pendant la négociation de la rançon, sont essentiellement situés entre Hobyo et Garacad (côte orientale du Puntland), ainsi qu'à Xabo (côte septentrionale du Puntland), sous l'effet de deux mouvements centrifuges. D'une part, la prise de Xarardheere par l'Hizbul Islam en avril 2010 a entraîné un repli relatif vers le nord, entre Hobyo et Garacad[11]. D'autre part, les actions antipiraterie des autorités puntlandaises contre la base d'Eyl a conduit à un

---

9 Rapport du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies pour la Somalie, établi conformément à la résolution 1916 (2010) (S/2010/580).

10 *Source* : PAM.

11 Hobyo (et Xarardheere) sont situés dans la région de Galmudug, qui revendique une autonomie croissante tout en restant proche du Puntland, et reconnaissant, comme ce dernier, l'autorité du GFT.

déplacement plus au sud vers Garacad. Le Puntland reste donc la principale zone refuge des pirates, malgré une volonté affichée d'éradiquer la piraterie sur son sol.

21. Le Somaliland, déterminé à lutter courageusement contre la piraterie, notamment pour ne pas freiner le développement du port de Berbera, se dote de capacités (limitées) de police et de garde-côtes. Si cette région semble relativement épargnée par le phénomène, elle n'est cependant pas à l'abri de la menace, notamment dans les zones les moins contrôlées, à la frontière avec le Puntland.

Piraterie et structure clanique

22. La piraterie a un impact destructeur sur la structure clanique de la société somalienne. Les jeunes pirates enrichis contestent aujourd'hui l'autorité des anciens (Elders) et leurs milices privées font concurrence aux forces de sécurité loyalistes. À Garacad, les Elders s'opposent aux pirates et font valoir auprès de la population les effets néfastes de la piraterie (alcool, prostitution), contraires aux préceptes de l'Islam. Les autorités de Garowe déclarent s'appuyer sur les chefs de clan pour mener des actions de sensibilisation auprès de la population afin de décourager les velléités de piraterie. Ce sont les Elders qui auraient obtenu la libération du Ministre puntlandais des transports maritimes, des ports et de la lutte contre la piraterie, kidnappé par les pirates lors d'une telle opération de communication[12]. D'autres chefs de clan préfèrent se rallier aux pirates (plutôt que de se les aliéner), voire les soutenir (pour bénéficier d'une partie de leurs recettes).

Piraterie et autorités locales

23. Les pirates déstabilisent également l'autorité du pouvoir local en présentant à ce dernier un dilemme : ou bien il soutient les pirates et se compromet[13], ou bien il s'oppose aux pirates et se prive de ressources faciles. Les recettes annuelles de la région du Puntland sont évaluées par la Banque africaine de développement à 16 millions de dollars pour 2009[14], alors que les recettes de la piraterie sont estimées à 82 millions de dollars pour la même année, selon le Groupe de contrôle sur la Somalie. Le remaniement du gouvernement local du Puntland en mars 2010, associé à la mise en œuvre par les autorités puntlandaises de mesures de lutte contre la piraterie doit être salué. Ce gouvernement affirme être désormais engagé dans la lutte contre la piraterie. Outre une certaine pression de la communauté internationale, des pressions internes de certains sous-clans et chefs traditionnels (Elders) opposés à la piraterie s'exerceraient : la lutte contre la piraterie serait aussi une lutte de pouvoir.

Pirates et insurgés islamistes

24. Si une grande alliance entre la piraterie et le Shabaab n'est pas encore avérée, des complicités locales sont en revanche constatées. Officiellement les insurgés (du Shabaab et de l'Hizbul Islam) s'opposent à la piraterie, crime durement puni par la charia. Après la recrudescence de la piraterie en 2005, une année de gouvernement par les tribunaux islamiques, à Mogadiscio, en 2006, avait marqué une parenthèse.

---

12 *Source* : Autorités régionales du Puntland.

13 Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie établi en application de la résolution 1853 (2008) du Conseil de sécurité (S/2010/91).

14 Banque africaine de développement, Somalie – dossier de synthèse, 18 mai 2010. Selon cette même source, les recettes du Somaliland seraient de 22 millions de dollars pour 2009.

Aujourd'hui, le départ de pirates au sud de la Somalie dans des zones contrôlées par le Shabaab laisse supposer des accords ponctuels garantissant la tranquillité des pirates contre une part de la rançon (pouvant, semble-t-il, aller jusqu'à 30 %)[15]. Une telle collusion passive, par exemple dans la région de Kismayo, aggrave la déstabilisation de la Somalie en alimentant le recrutement des milices insurgées et le commerce des armes en violation de l'embargo.

Impact sur la région

Élargissement du cercle des États affectés

25. Au-delà de la Somalie, c'est toute la région qui est affectée par le fléau de la piraterie. La zone des attaques correspond à un triangle en extension croissante, allant du Yémen et d'Oman aux Seychelles et à la Tanzanie, voire au Mozambique. Les pirates font un usage croissant du navire piraté comme bateau mère pour conduire d'autres attaques, plus lointaines du littoral, à moins de 200 milles de l'Inde et de 120 milles des Maldives (mai 2010). Ils n'hésitent pas à utiliser les équipages en otage comme boucliers pour défier les forces navales. Comme l'a rappelé le Président de la Tanzanie, 26 attaques ont eu lieu au large des côtes tanzaniennes entre le 25 septembre et le 18 décembre 2010. Le déplacement des attaques vers le sud et l'est de l'océan Indien témoigne de l'adaptation constante des pirates pour échapper au maillage sécuritaire mis en place par les forces navales. Au sud, les pirates descendent désormais le long de la côte somalienne avant de se diriger vers Mwatara (Tanzanie) ou de se disperser dans l'étendue de l'océan Indien pour croiser les routes maritimes critiques.

Perte de revenus, augmentation des prix et insécurité des approvisionnements énergétiques

26. Sur le plan économique, la piraterie a un impact négatif dangereux sur les grands secteurs d'activité de la région, notamment le tourisme et la pêche (perte, en 2009, de 4 % du PIB aux Seychelles[16], dont 90 % proviennent de ces deux secteurs d'activité). Le commerce local est également affecté par l'augmentation du prix des matières premières, liée à la répercussion des primes d'assurance sur le consommateur final, non seulement au Kenya et en Tanzanie, mais aussi dans les pays enclavés desservis par la côte de l'Afrique de l'Est (Burundi, Éthiopie, Malawi, Ouganda, est de la République démocratique du Congo, Rwanda, Zambie). L'ensemble de la corne de l'Afrique connaît une diminution de l'activité des ports, du trafic maritime et des importations, faisant peser un risque sur l'approvisionnement énergétique des pays d'Afrique de l'Est. Seuls trois navires desservent en effet en gaz la Tanzanie, Maurice, les Seychelles, Madagascar et les Comores. La prise en otage de l'un d'entre eux pèse lourdement sur l'approvisionnement énergétique de ces pays. Des conséquences sur le plan écologique pourraient également apparaître en cas d'agression contre un navire transportant des matières dangereuses.

---

[15] Information communiquée lors de plusieurs entretiens, qui demande à être confirmée.

[16] Discours du Président Michel lors du Symposium sur la piraterie à Victoria en juillet 2010. Le Président des Seychelles avait également fait état d'une augmentation des primes d'assurance de 50 %, d'une chute des revenus des activités de pêche de 30 % et de dépenses additionnelles de 2,3 millions d'euros pour assurer les patrouilles et la surveillance antipiraterie.

Substitution d'activités illicites aux activités licites

27. Outre un impact économique négatif, l'ensemble de la région connaît un développement progressif d'activités illicites liées à la piraterie (blanchiment d'argent, déstabilisation du secteur immobilier, trafic d'armes et de migrants), qui se substituent partiellement à des activités licites. Certains États de la région craignent l'installation de bases logistiques sur leur territoire (Seychelles, Kenya, Tanzanie), voire la création de nouvelles vocations parmi leur population.

Impact sur le commerce maritime international

28. Les opérations navales ont contribué à sécuriser le golfe d'Aden. Trente-trois navires ont été piratés dans cette zone depuis la mise en place du corridor de transit internationalement reconnu (IRTC) et le centre de sécurité maritime de la corne de l'Afrique (MSCHOA) début 2009[17]. Pourtant, de 22 000 à 25 000 navires par an transitent par le canal de Suez. Chaque jour 3,3 millions de barils de pétrole sont transportés par le détroit de Bab el Mandeb, soit 30 % des flux pétroliers mondiaux[18]. La libre circulation sur ces routes maritimes critiques reste, de ce fait, un enjeu économique majeur pour l'ensemble de la communauté internationale. Les primes d'assurance auraient quadruplé au passage de cette zone, classée zone de guerre. Elles n'ont cependant pas encore eu d'impact sur le prix de l'énergie en Europe[19]. Elles n'ont pas non plus eu pour effet à ce stade de dérouter le trafic par le cap de Bonne-Espérance, route qui n'a été adoptée, au détriment du canal de Suez, que par une minorité de compagnies de navigation, compte tenu des délais induits (le contournement du continent africain représenterait 10 jours de navigation supplémentaires et un surcoût pétrolier de l'ordre de 800 000 dollars à 2,7 millions de dollars des États-Unis, selon la taille du navire).

Impact sur les victimes

29. Le 31 décembre 2010, 612 personnes étaient retenues en otage, ainsi que 26 navires. Près de 250 otages supplémentaires ont été capturés depuis la reprise des activités des pirates à l'automne 2010, après la période de mousson. Au total, depuis le 12 décembre 2008, soit sur une période de deux ans, près de 1 900 personnes[20] ont été tenues en captivité par des pirates au large des côtes somaliennes, ainsi que 105 navires[21].

30. La conjonction de la pression croissante des commanditaires, de l'éloignement des attaques et de la hausse des rançons tend à élever le degré de violence pendant l'attaque, la détention et la négociation de la rançon. L'augmentation constante des rançons demandées conduit également à un allongement de la durée moyenne de détention, désormais de 120 jours[22] (durée de 11 mois dans le cas des époux

---

[17] *Source* : EUNAVFOR.

[18] *Source* : OMI.

[19] À la suite de la capture du *Sirius Star*, pétrolier saoudien, le prix du baril de pétrole aurait augmenté de 1 dollar, sans qu'une relation de cause à effet puisse être établie avec certitude.

[20] Le nombre exact serait de 1 890, mais est sujet à caution, car il dépend notamment des déclarations des compagnies.

[21] Source : EUNAVFOR. Ce nombre recense les bateaux pour lesquels une négociation en vue du paiement d'une rançon a été portée à la connaissance des forces navales. Certains dhows pirates à des fins exclusivement logistiques ou afin d'être utilisés comme bateaux mères peuvent ne pas être pris en compte dans ce total.

[22] *Source* : EUNAVFOR.

Chandler). Certaines victimes, traumatisées, préfèrent ne pas témoigner des tortures psychologiques et simulacres d'exécution subis. Enfin, des équipages, utilisés comme boucliers humains, esclaves des pirates, semblent parfois oubliés par leur employeur, l'armateur et l'assureur.

31. L'extrême gravité de la situation et l'évolution de la piraterie depuis octobre 2010 complexifie la maîtrise du phénomène (établissement de bases logistiques au sud de la Somalie contrôlé par le Shabaab; déplacement des attaques vers l'est et le sud, aux abords des côtes kényanes, tanzaniennes et seychelloises menaçant l'approvisionnement énergétique de l'Afrique de l'Est; stagnation, voire augmentation, du taux de succès des attaques; violence contre les victimes, etc.). Une course de vitesse est engagée avec les pirates, exigeant d'améliorer l'efficacité de la réponse de la communauté internationale.

32. **La lutte contre la piraterie est affaiblie par de nombreuses failles. Elle ne pourra connaître de succès que par la mise en place d'une série de mesures convergentes permettant de s'attaquer aux différents éléments de la chaîne. Il convient donc d'agir sur deux fronts :**

- **Ne pas relâcher l'effort et renforcer les solutions actuellement mises en œuvre;**
- **Appliquer d'urgence des solutions nouvelles.**

I. Améliorer les solutions actuelles

A. Volet opérationnel de la lutte contre la piraterie

33. Dans le domaine opérationnel, deux catégories de mesures sont indispensables :

- L'autoprotection des navires marchands par le respect systématique de règles de bonne pratique;
- La conduite des opérations navales qui escortent les navires vulnérables, dissuadent et déjouent les attaques, puis arrêtent les pirates, en vue d'éventuelles poursuites.

1. Étendre l'application des mesures d'autoprotection

34. Les règles de bonne pratique [Best Management Practices (BMP)], définies par la communauté maritime et diffusées notamment par l'OMI, demeurent le meilleur outil de protection contre les actes de piraterie. Il s'agit de mesures de protection passives, pour dissuader les attaques, et défensives, pour tenir en échec les pirates en cas d'attaque. Les navires qui respectent les BMP parviennent ainsi plus facilement à déjouer une attaque ou à résister jusqu'à l'intervention des forces navales et à éviter la capture. L'Union européenne a joué un rôle central de coordination avec la mise en place, en février 2009, du MSCHOA, en lien notamment avec l'Organisation du commerce maritime du Royaume-Uni (UK-MTO)[23].

[23] Le centre de l'UK-MTO est situé à Doubaï.

– La première règle de bonne pratique est l'inscription, en amont, au MSCHOA, qui délivre au navire une évaluation de sa vulnérabilité (vitesse inférieure à 15 nœuds, franc-bord bas inférieur à 5 mètres, manœuvrabilité réduite, type de propulsion faible ou défaillant), puis à l'UK-MTO lorsque le navire arrive sur zone. Le MSCHOA propose alors des convois groupés de transit, adaptés à la vulnérabilité du navire, dans une zone surveillée, en fonction des capacités navales disponibles.

– Les autres BMP incluent la formation préalable de l'équipage, l'installation d'une citadelle, de barbelés et de mesures défensives et non létales additionnelles en fonction des caractéristiques du navire et des besoins identifiés par le commandant.

35. Du fait de leur caractère évolutif et adaptable, les BMP restent non obligatoires. Une proportion de 20 % des navires ne respecteraient pas les BMP[24] et force est de constater qu'ils sont les principaux navires piratés du fait de leur autoprotection insuffisante.

36. Néanmoins, plusieurs pistes peuvent être envisagées, au minimum pour inciter les compagnies à s'inscrire au MSCHOA.

Proposition n° 1
Créer une certification internationale de respect de certaines règles de bonne pratique

En premier lieu, cette inscription pourrait être une condition du versement par les assureurs des remboursements correspondant aux dommages liés à la piraterie. Certains assureurs se sont déjà engagés sur cette voie. Le commandement de l'opération européenne (EUNAVFOR Atalante) propose de mettre en place, en partenariat avec l'OMI et la communauté maritime, un processus de certification internationale qui aboutirait à une déclaration de respect des BMP. Ce certificat pourrait être exigé par les assureurs.

Proposition n° 2
Informer l'État du pavillon en cas de non-respect des règles de bonne pratique

En second lieu, le MSCHOA aurait la possibilité d'informer l'État du pavillon en cas de non-inscription d'un navire sur son portail. L'État en question pourrait prendre les mesures qu'il juge opportunes dans le respect de sa législation nationale.

2. Maintenir, renforcer et adapter les opérations navales

37. La lutte contre la piraterie a conduit à des solutions opérationnelles sans précédent dans un cadre juridique novateur. Le « droit de poursuite inversé », posé par la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité, autorise les forces navales qui coopèrent avec le GFT à entrer dans les eaux territoriales somaliennes pour poursuivre et arrêter les personnes suspectées de piraterie. Pour la première fois en temps de paix, un objectif commun rassemble des forces navales de l'Union européenne (première expression de l'Europe de la défense dans le domaine maritime), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), une coalition

[24] *Source* : Armateurs consultés.

dirigée par les États-Unis (CTF151), ainsi que plusieurs marines opérant sous commandement national (Arabie saoudite, Chine, Fédération de Russie, Inde, Japon, Malaisie, République de Corée, République islamique d'Iran et Yémen)[25].

38. La première raison d'être de ces missions est de protéger l'acheminement de l'aide alimentaire pour la population somalienne. Cette mission est pleinement remplie, à 95 % par l'Union européenne, mais aussi par l'OTAN et la Russie. L'Union européenne escorte également les navires de ravitaillement de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM).

39. Dans le cadre de leur seconde mission, consistant à dissuader et déjouer les attaques, les forces navales ont également fait la preuve de leur efficacité, en déjouant 126 attaques en 2008, 176 en 2009 et 127 en 2010[26]. Si le taux de succès des attaques a considérablement diminué (de 60 % en 2007 à 22 % en 2009), puis s'est stabilisé (26,6 % en 2010), en valeur absolue, le nombre d'attaques réussies continue cependant de croître, en particulier dans le bassin somalien (9 attaques réussies en 2007, 31 en 2010), plus difficile à surveiller compte tenu de son étendue[27].

40. Afin d'accroître le nombre de groupes de pirates démantelés en vue de les poursuivre et de les incarcérer, plusieurs axes pourraient être explorés dès la phase opérationnelle.

Proposition n° 3
Accentuer la surveillance rapprochée des côtes

Jusqu'à présent, les pirates utilisaient en grande majorité de petites embarcations, sans nécessité de ravitaillement, et pouvaient donc partir de toutes les plages situées sur les 3 300 kilomètres de côtes, rendant la surveillance par les forces navales particulièrement difficile. L'utilisation plus régulière par les pirates de bateaux mères, qui nécessitent un ravitaillement dans des ports, connus et peu nombreux, doit inciter les marines à surveiller ces sites, au plus près des côtes afin de mener leurs actions militaires.

Proposition n° 4
Accroître la coopération avec les autorités régionales somaliennes (Puntland et Somaliland)

La systématisation, sous tutelle internationale, de l'échange d'information entre les forces navales et une fonction garde-côtes terrestre optimiserait l'emploi des capacités maritimes disponibles. Ce mécanisme de coopération pourrait s'appuyer sur le processus de Kampala, qui associe le Puntland, le Somaliland et le GFT, et qu'il importe de revitaliser[28].

---

[25] Résolution 1950 (2010) du Conseil de sécurité.

[26] *Source* : EUNAVFOR.

[27] *Source* : EUNAVFOR. En 2010, 31 attaques réussies dans le bassin somalien contre 15 dans le golfe d'Aden; 100 attaques déjouées dans le bassin somalien et 27 dans le golfe d'Aden.

[28] Le processus de Kampala associe, à un niveau technique, des représentants du GFT et des régions du Puntland et du Somaliland en vue de coopérer dans le domaine de la sécurité. La lutte contre la piraterie en a jusqu'à présent été le sujet principal. Ce processus de coopération doit être activement soutenu et si possible étendu à d'autres domaines.

41. Le maintien d'un effort militaire de l'envergure actuelle exige de lui trouver un prolongement judiciaire pour assurer son succès. En effet, présentement, la quasi-totalité des suspects sont rendus à la liberté sans poursuites, consacrant l'impunité des pirates et un ratio risque sur gain trop faible pour être dissuasif.

B. Volet juridictionnel et pénitentiaire de la lutte contre la piraterie

État des poursuites engagées à l'encontre de pirates présumés

42. Sept cent trente-huit pirates (suspects et condamnés) transférés à des autorités judiciaires sont actuellement détenus dans 13 pays : dans la région (338 en Somalie, dont 78 au Somaliland et 260 au Puntland, 120 au Yémen, 136 au Kenya, 47 aux Seychelles, 12 à Oman, 1 en Tanzanie et 34 aux Maldives en voie de rapatriement en Somalie où ils ne seront pas jugés), mais aussi en Europe (15 en France, 10 en Allemagne, 10 aux Pays-Bas, 2 en Espagne, 1 en Belgique) et aux États-Unis (12 pirates)[29].

43. Ces 738 pirates ne représentent cependant qu'une part – limitée et décroissante – des 2 000 pirates capturés depuis décembre 2008. Depuis mai 2010, **plus de 9 pirates sur 10 capturés ne sont pas poursuivis**. Alors que seules certaines marines privilégiaient la remise en liberté immédiate, avec destruction des skiffs et armes, cette pratique est désormais devenue la règle et les poursuites judiciaires l'exception. De la mi-août à la mi-décembre 2010, le commandement de la force Atalante a capturé 51 pirates, immédiatement rendus à la liberté[30].

Obstacles à des poursuites effectives

44. La poursuite effective des personnes suspectées de piraterie exige en effet qu'un ensemble de conditions soit réuni pour assurer la continuité de la procédure, depuis l'infraction jusqu'au jugement, puis à l'incarcération. Or plusieurs points de blocage se dressent tout au long de cette chaîne. Compte tenu des contraintes opérationnelles, pour éviter la pratique dite du « *catch and release* », il convient donc de fluidifier la procédure de transfèrement à des autorités judiciaires compétentes. À cette fin doivent être surmontés des obstacles de nature juridique, capacitaire et politique.

1. Surmonter les obstacles juridiques à la poursuite des pirates présumés

45. Le défaut de certaines conditions préalables peut mettre en échec la totalité de la procédure. Pour être en mesure de juger les personnes appréhendées, tous les États – soumis à une obligation de coopérer – doivent au préalable vérifier la solidité de leur corpus juridique et l'adapter en tant que de besoin, tant au niveau matériel que procédural.

[29] *Source* : UNODC, à la date du 31 décembre 2010.
[30] *Source* : Dépêche AFP du 29 décembre 2010.

Réforme du droit interne matériel

Incrimination de la piraterie

Proposition nº 5
Encourager tous les États à incriminer la piraterie telle que définie par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

46. L'absence d'incrimination de la piraterie en droit interne est le premier obstacle à la poursuite effective des pirates. C'est pourquoi le Conseil de sécurité a rappelé la nécessité pour tous les États de transposer dans leur droit interne les stipulations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la piraterie. De même, le Code de conduite de Djibouti[31], désormais signé par 17 États, encourage ces derniers à réformer leur législation.

47. Plusieurs États (notamment la Belgique, l'Espagne, la France, le Japon, les Maldives, les Seychelles et la Tanzanie) se sont engagés dans un tel processus de réforme législative pour adapter leur droit pénal à la lutte contre la piraterie maritime. Certains d'entre eux ont introduit le crime de piraterie dans leur code pénal et mis sa définition en conformité avec celle de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Compétence juridictionnelle

Proposition nº 6
Encourager tous les États à se doter d'une compétence universelle pour connaître des actes de piraterie

48. Les États ne manquent pas de fondements juridiques leur permettant d'exercer leur compétence juridictionnelle. Le droit international général prévoit ainsi une multiplicité de compétences, sans établir de règles de priorité entre elles : compétence territoriale des États côtiers pour connaître des actes commis dans leurs eaux territoriales; compétence personnelle active de la Somalie pour juger ses ressortissants auteurs d'actes de piraterie; compétence personnelle passive de l'État de la victime; compétence de l'État du pavillon du navire victime; compétence de l'État capteur sur le fondement de l'article 105 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ces divers fondements donnent à un grand nombre d'États les moyens d'exercer leur « obligation de coopérer » à la répression de la piraterie « dans toute la mesure possible », conformément à l'article 100 de la Convention, rappelée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1918 (2010).

49. L'exercice de ces compétences reste cependant facultatif dans le cadre prescrit par la Convention, qui reste le cadre légal premier de la lutte contre la piraterie [résolution 1918 (2010)]. Il convient toutefois de noter que la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime prévoit l'obligation de « poursuivre ou extrader», qui peut être très utile aux États dans la lutte contre la piraterie. L'obligation de coopérer à la répression de la piraterie trouve en outre sa limite « dans toute la mesure possible »[32]. Cet élément de souplesse ne doit pas être instrumentalisé aux fins de n'engager aucune poursuite.

---

[31] Code de conduite concernant la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden, adopté à Djibouti le 29 janvier 2009, actuellement signé par 17 États sur 21 États de la région.

[32] Art. 100 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, précité.

50. Le Kenya est le premier État de la région à avoir exercé sa compétence universelle, dès 2006. La Cour de première instance (*Subordinate Court*) de Mombasa s'était alors déclarée compétente pour juger des pirates somaliens arrêtés par un navire de guerre des États-Unis après avoir attaqué en haute mer un navire battant pavillon indien (décision du 26 octobre 2006). La décision se fondait sur une définition de la piraterie *jure gentium* (Code pénal de 1967, sect. 69, se référant au droit international coutumier sans préciser les éléments constitutifs de l'infraction). Cinquante pirates ont été condamnés au Kenya sur ce fondement en 2009 et 2010. Pour définir avec précision l'infraction et introduire en droit kényan les stipulations conventionnelles pertinentes (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime), le Kenya a adopté un nouveau *Merchant Shipping Act*, à la fin de 2009. Une fois ses imperfections corrigées, cette loi devrait constituer une base juridique solide à la poursuite par le Kenya de l'exercice de sa compétence universelle[33].

51. Même s'ils n'en ont pas encore fait pleinement usage, la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, les Seychelles et la Tanzanie se sont dotés d'une compétence universelle ou quasi-universelle pour juger les personnes suspectées de piraterie. Une telle transposition du droit international en droit interne doit être encouragée et soutenue. Il ne suffit cependant pas de se doter d'une compétence universelle; encore faut-il que les États acceptent de poursuivre effectivement les pirates.

Réforme du droit interne procédural

52. Deux obstacles de procédure peuvent être soulignés, l'un pendant la phase opérationnelle de rétention en mer, l'autre pendant la phase de jugement, lors de l'examen des éléments de preuve et des témoignages.

Rétention en mer

Proposition nº 7
Adopter un cadre légal de rétention en mer respectueux des règles internationales des droits de l'homme et compatible avec les contraintes opérationnelles

53. La rétention en mer des pirates présumés pose tout d'abord des difficultés d'ordre opérationnel car les navires de guerre ne sont pas toujours adaptés à l'accueil sécurisé de ces personnes. Les forces navales doivent donc pouvoir effectuer rapidement leur transfèrement. Or en l'absence d'automaticité dans la mise en œuvre de ces accords, des démarches successives auprès des différents États d'accueil potentiels doivent être entreprises, parfois sans résultat positif au terme de plusieurs jours. À cela s'ajoutent parfois des contraintes constitutionnelles, enfermant la privation de liberté dans un délai maximal d'une journée ou de

---

[33] Par sa décision du 9 novembre 2010, confirmée en appel, la Haute Cour de Mombasa a relaxé neuf prévenus pour défaut de compétence juridictionnelle à l'égard des actes de piraterie commis en haute mer, laissant craindre que ce revirement jurisprudentiel paralyse définitivement l'action judiciaire du Kenya dans la lutte contre la piraterie. En réalité cette décision, prise sur le fondement du nouveau *Merchant Shipping Act* adopté à la fin de 2009, résulte d'un défaut législatif qui avait été identifié et qui doit être prochainement corrigé. En effet, la nouvelle législation n'avait qu'imparfaitement supprimé les dispositions préexistantes du Code pénal.

48 heures (Allemagne[34], Espagne, Kenya, Russie, etc.), entre la capture et la présentation du suspect devant un juge. Or les forces navales n'ont pas toujours matériellement le temps d'effectuer le trajet vers l'État d'accueil dans les délais imposés, *a fortiori* s'il convient de trouver un État d'accueil.

54. En outre, peu d'États disposent d'un cadre légal de rétention en mer, y compris parmi les États membres de l'Union européenne, pourtant soumis au respect de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'exigence d'un cadre légal de rétention en mer a été rappelée par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts *Medvedyev* en date des 10 juillet 2008 et 29 mars 2010.

55. Lorsque les dispositions constitutionnelles le permettent, une réforme législative visant à introduire une procédure de rétention en mer est donc souhaitable. Elle doit garantir le respect des droits de l'homme à bord grâce à un dispositif de contrôle externe. La procédure ne doit pas être enfermée dans des délais incompatibles avec les contraintes opérationnelles. En tout état de cause, l'identification rapide d'une juridiction est un élément important qui permettrait de fluidifier la procédure.

Administration de la preuve

56. La principale cause de l'impunité des pirates est la difficulté de rassembler les éléments de preuve. Trois propositions seraient de nature à faciliter la collecte des preuves et leur recevabilité devant la Cour.

Proposition nº 8
Élaborer un modèle de procès-verbal[35] international applicable aux actes de piraterie et de vol à main armée en mer

57. La nécessité d'une continuité dans le recueil et la remise des éléments de preuve fait peser une contrainte supplémentaire sur les opérations, qui doivent, dans toute la mesure possible, éviter de rompre la chaîne de la preuve (transbordement sur un autre navire ou aéronef) pour ne pas invalider la procédure. À cette contrainte opérationnelle s'ajoute, dans le cadre actuel des accords de transfèrement, la nécessité pour les forces navales de maîtriser des procédures pénales complexes et variées selon l'État des poursuites.

58. L'établissement de guides, tels que ceux établis par l'UNODC avec respectivement les autorités seychelloises et kényanes, est une première étape. Au-delà, l'élaboration d'un modèle uniforme de procès-verbal serait un gain d'efficacité, en facilitant l'apprentissage des marines et la validité des éléments de preuve recueillis. Il conviendra de veiller à ce que ce procès-verbal ne fasse pas démarrer automatiquement une procédure judiciaire de l'État capteur. Il est en outre indispensable d'obtenir le concours du secteur du transport maritime afin de recueillir les preuves et d'introduire dans la formation des gens de mer un module spécifique.

---

[34] L'article 104 de la Loi fondamentale allemande impose que chaque détenu soit présenté devant un juge au plus tard le lendemain de son arrestation.

[35] Ce procès-verbal est entendu au sens d'un constat écrit des faits. Il fait foi devant l'autorité judiciaire et ne fait pas démarrer la phase judiciaire de la procédure.

Proposition n° 9
Faciliter la poursuite d'individus ayant l'intention de commettre des actes de piraterie

59. L'intention de commettre un acte de piraterie est envisagée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dans la définition du navire pirate (art. 103). Cependant, les éléments constitutifs de cette infraction ne sont pas clairement établis. En l'absence de flagrant délit, de nombreux actes de piraterie ne sont pas poursuivis. L'intention doit donc être également prise en compte par les systèmes judiciaires nationaux.

Étude de cas[36]

Le 17 novembre 2010, l'équipage d'un hélicoptère de la force navale européenne Atalante suspecte dans le golfe d'Aden la préparation d'une attaque.

Un bâtiment d'Atalante s'approche du navire suspect et, dans le respect de ses règles d'engagement, s'apprête à procéder à l'arraisonnement du navire et à son contrôle. Conscient d'être repéré, l'équipage du navire suspect jette à la mer des échelles. L'équipe d'Atalante saisit les armes à bord du navire suspect (deux lance-roquettes, une arme automatique et des munitions).

Compte tenu de l'expérience acquise par le commandement d'Atalante lors de précédentes demandes de transfert aux autorités judiciaires kényanes et seychelloises, les éléments de preuve (notamment les prises de vue) sont jugés insuffisants pour engager des poursuites. Les sept membres de l'équipage du navire suspect sont rendus à la liberté.

60. Pour faciliter les poursuites, un faisceau d'indices devrait constituer un commencement de preuve (présence de certains matériels à bord, GPS, armes, grande quantité de carburant, composition de l'équipage et comportement lors des observations aériennes, type de bateau selon la zone, etc.). Il serait également utile de mobiliser au profit de la lutte contre la piraterie les instruments mis en place pour lutter contre d'autres types de crime organisé (par exemple, trafic de stupéfiants), notamment la constitution d'un fichier de relève d'empreintes. Dans deux cas récents au moins (transfèrement vers la Belgique et les Pays-Bas), la relève d'empreintes a permis de reconnaître les auteurs de précédentes attaques et leur tentative de récidive.

Proposition n° 10
Sensibiliser les victimes et leurs employeurs à la nécessité de témoigner et favoriser le recours au témoignage par visioconférence

61. La plupart des droits des États dans lesquels des poursuites ont été engagées, sont inspirés de la *common law* et exigent des témoignages *in personam*. Cette exigence est un obstacle majeur à la rapidité du procès, que les victimes ne se préoccupent pas de témoigner, qu'elles soient effrayées ou que leur employeur ne

[36] Communiqué de presse EUNAVFOR, 17 novembre 2010.

leur accorde pas cette possibilité. Près d'une centaine de pirates sont actuellement en détention provisoire, parfois depuis près de deux ans, le jugement n'ayant pas lieu dans l'attente d'un témoignage.

62. Comme le demande la résolution 1950 (2010), les gens de mer doivent avoir la possibilité de témoigner lors des instances pénales. Leur sécurité doit être assurée lors du procès, afin de lever leurs éventuelles craintes de représailles. Des clauses pourraient être insérées dans les contrats de travail des gens de mer afin, d'une part, d'indemniser les victimes pour leur témoignage, et, d'autre part, de leur donner un droit au témoignage opposable à leur employeur.

63. Une solution optimale serait surtout de reconnaître la validité du témoignage par visioconférence. Les États de jugement pourraient ainsi être encouragés à modifier leur Code de procédure pénale pour autoriser le recours à cette technique. Des moyens techniques pourraient être installés dans les salles d'audience où se déroulent des procès de piraterie.

64. Les procédures pénales nationales pourraient aussi être modifiées afin de rendre recevables devant les juridictions concernées les témoignages écrits.

Multiplication des accords de transfèrement

Proposition n° 11
Faciliter le transfèrement des suspects aux fins de jugement

65. La communauté internationale s'est engagée en premier lieu dans la signature d'accords de transfèrement aux fins de jugement avec des États de la région, dans un esprit de partage global du fardeau et pour des raisons opérationnelles tenant à l'intérêt d'un transfèrement à proximité du lieu de commission de l'infraction. Le Kenya et les Seychelles ont accepté de prendre en charge une part du volet juridictionnel de la lutte contre la piraterie, avec le soutien de la communauté internationale[37]. Ces États ont joué un rôle exemplaire et moteur dans la région. Ils doivent continuer à jouer ce rôle afin de montrer la voie à d'autres États de la région. Cela nécessite un soutien approprié de la communauté internationale, mais aussi que ces États expriment leurs besoins[38].

66. La création de chambres nationales spécialisées, proposée par certains États, notamment les Seychelles, doit être encouragée, car ces chambres pourraient a priori être rapidement fonctionnelles. Pour être utile, un tel mécanisme juridictionnel national devrait non seulement être spécialisé mais aussi avoir une vocation régionale, traduction d'une compétence quasi-universelle. À défaut, la limitation de

---

[37] L'Union européenne a apporté un soutien financier au renforcement des capacités judiciaires et pénitentiaires du Kenya et des Seychelles, dans le cadre de contributions directes au budget de l'UNODC. Les discussions avec Maurice se poursuivent (construction d'une nouvelle aile de prison d'une capacité de 60 places). Par ailleurs, le fonds d'affectation spéciale créé dans le cadre du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie a apporté une contribution additionnelle de 332 770 dollars pour le Kenya et de 415 160 dollars pour les Seychelles.

[38] Par une lettre au Président Kibaki, en date du 23 septembre 2010, les ambassadeurs de la Chine, du Danemark, des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni et le délégué de l'Union européenne à Nairobi ont demandé aux autorités kényanes de bien vouloir leur préciser leurs besoins, notamment en termes de renforcement capacitaire, nécessaires à de nouveaux transfèrements vers le Kenya. De même, les autorités tanzaniennes ont été sollicitées afin qu'elles expriment leurs besoins pour s'engager dans un accord de transfèrement. À la fin de décembre 2010, aucune réponse à ces demandes n'avait été reçue.

la compétence juridictionnelle à la seule zone économique exclusive du pays d'accueil limite considérablement la portée de ces propositions. L'absence d'automaticité de la mise en œuvre d'un tel mécanisme constitue une autre contrainte de taille. La lenteur des discussions en cours sur ce dispositif doit être notée[39].

67. S'il est indispensable que le Kenya et les Seychelles restent mobilisés dans la lutte contre l'impunité des pirates, ils doivent également être rejoints par un cercle élargi d'États de jugement, aussi bien dans la région (Maurice prochainement) que dans les États patrouillant en mer et dans les États du pavillon. Les transfèrements aux autorités judiciaires d'États européens et des États-Unis donnent un signal positif.

Proposition n° 12
Faciliter le transfèrement des condamnés aux fins d'incarcération

68. Plus récemment, le Groupe de travail consacré aux questions juridiques du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (GT2) a exploré les modalités possibles d'accords de transfèrement entre un État de jugement (Seychelles, Maurice, etc.) et l'État d'incarcération (Somalie)[40]. Dans ce contexte ouvrant la voie à un enchaînement de transfèrements (de l'État capteur à l'État de jugement puis de ce dernier à l'État d'incarcération), il est indispensable que l'accord initial, entre l'État capteur et l'État de jugement, prévoie la possibilité ou non d'un second transfèrement vers la Somalie, ainsi que ses conditions de mise en œuvre. L'accord entre l'Union européenne et le Kenya qui stipule la nécessité du consentement de l'Union européenne à toute décision de transfèrement ultérieur pourrait constituer un exemple. S'agissant de la question controversée du consentement du prisonnier, il ne constitue pas à mon sens une condition nécessaire lorsque l'État d'incarcération est l'État de la nationalité de l'auteur de l'infraction.

2. Surmonter les obstacles capacitaires à la poursuite des pirates présumés

69. Le manque de capacités pénitentiaires est le principal obstacle au jugement des pirates par les États de la région. Ces derniers craignent en effet de devoir supporter seuls la charge des prisonniers lorsque le soutien de la communauté internationale aura cessé. Les peines d'emprisonnement peuvent en effet être longues (condamnations récentes à 22 ans aux Seychelles, voire à perpétuité à Oman).

Proposition n° 13
Consolider le soutien international au renforcement des capacités pénitentiaires des États de la région

70. La consolidation de l'aide internationale au renforcement des capacités pénitentiaires des États de la région doit être de nature à maintenir leur mobilisation. L'UNODC a effectué, avec le soutien de l'Union européenne, un travail remarquable

---

39 Le principal point de blocage reste la mise en place d'un mécanisme de transfèrement des condamnés vers la Somalie.

40 Une réunion entre les autorités seychelloises et les autorités somaliennes du GFT, du Puntland et du Somaliland doit se tenir prochainement (7-9 février 2011), avec la participation de l'UNODC et du Président du GT2, en vue de négocier un accord de transfèrement des pirates condamnés vers la Somalie aux fins d'incarcération. Le principal obstacle reste le manque de capacités pénitentiaires en Somalie (voir ci-après).

au Kenya, aux Seychelles et en Somalie, et a élaboré un projet pour Maurice[41]. Les capacités pénitentiaires restent cependant limitées, d'où la nécessité d'élargir le nombre d'États acceptant d'engager des poursuites à l'encontre des pirates présumés en les encourageant par un soutien approprié, mais aussi en développant les capacités en Somalie même. Le fonds fiduciaire destiné à soutenir les initiatives contre la piraterie au large des côtes somaliennes, créé dans le cadre du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie, doit être le levier privilégié de cet effort. Ce fonds devra par conséquent être abondé dans des proportions bien supérieures aux montants actuels[42].

3. Surmonter les obstacles politiques à la poursuite des pirates présumés

71. Au delà des obstacles juridiques (qui peuvent être résolus à court terme) et capacitaires (solvables à moyen terme, avec un soutien approprié de la communauté internationale), la question décisive de la volonté politique subsiste.

72. Le Kenya a fait état d'un certain découragement, avec la notification, en mars 2010, de son intention de dénoncer les accords de transfèrement dans lesquels il s'était engagé, en invoquant les risques de représailles et la nécessité de voir d'autres États partager le fardeau. Plus récemment, les Pays-Bas ont également exercé leur compétence universelle alors qu'aucun intérêt néerlandais ne semblait directement affecté. La poursuite de cette mobilisation est indispensable. Il est en effet difficile de demander à quelques États de maintenir leur effort si celui-ci n'est pas partagé.

Proposition n° 14
Encourager une mobilisation générale des États pour juger les personnes suspectées de piraterie

73. La résolution 1918 (2010) du Conseil de sécurité « *engage tous les États, y compris les États de la région, à ériger la piraterie en infraction pénale dans leur droit interne et à envisager favorablement de poursuivre les personnes soupçonnées de piraterie qui ont été appréhendées au large des côtes somaliennes et d'incarcérer celles qui ont été reconnues coupables, dans le respect du droit international des droits de l'homme applicable* ».

74. Seule une mobilisation générale peut rendre acceptable l'engagement de chacun. Les jugements récents en Europe et aux États-Unis sont encourageants, de même que l'élargissement du cercle des États d'accueil dans la région, notamment à Maurice, voire aux Maldives.

75. Les poursuites engagées par les États du pavillon du navire victime restent marginales à ce jour et devraient être beaucoup plus fréquentes. Le partage global du fardeau devrait être mieux réparti. À court terme, il est indispensable que tous les États, y compris les États du pavillon du navire victime, traduisent les pirates en justice.

76. Cependant, le caractère nécessairement évolutif du processus, sa portée limitée et le manque d'automaticité de sa mise en œuvre exigent de trouver des solutions nouvelles à court et moyen terme qui répondent aux exigences opérationnelles.

---

[41] Ces projets ne sont pas exclusivement ciblés sur la piraterie et visent à renforcer les capacités carcérales au-delà des seuls prisonniers pirates.

II. Appliquer d'urgence des solutions nouvelles

À une situation d'exception, des mesures d'exception

77. Si les solutions actuelles ont eu le mérite de permettre, de manière ponctuelle, la poursuite d'environ un tiers des pirates capturés, de 2008 au début de 2010, elles sont désormais parvenues au point mort, puisque ce ratio s'établit à moins de 10 % depuis l'automne 2010. Outre la recherche d'une amélioration à court terme des dispositifs actuels, dont les marges d'amélioration sont limitées, il convient surtout d'appliquer de nouvelles solutions, de nature à instaurer d'urgence une réelle continuité entre les volets opérationnel et juridictionnel. La communauté internationale doit prendre des mesures exceptionnelles à la hauteur de la gravité de la situation et de la rapidité d'exécution qu'elle exige.

Les solutions qui ne font pas consensus

78. L'absence de consensus au sein du Conseil de sécurité sur la solution à retenir conduit à écarter les options les plus radicales. Un tribunal pénal international (options 6 et 7) peut apparaître comme une proposition séduisante, comportant certains avantages, résultant d'un statut protecteur international, mais elle est considérée par la majorité des États comme peu adaptée au crime de droit commun que constitue la piraterie. Elle demanderait en outre des délais d'installation, puis de procédure, excessivement longs, et entraînerait des coûts très élevés. De même, un tribunal régional (option 5), qui devrait reposer sur un accord multilatéral entre plusieurs États de la région, prendrait nécessairement du temps à mettre en place. En revanche, l'attribution d'une protection internationale à une juridiction somalienne située en extraterritorialité mérite d'être examinée et fait l'objet d'une analyse dans le présent rapport.

La « somalisation » des solutions

79. La mise en œuvre rapide et effective d'une solution juridictionnelle pour les pirates est une exigence, en premier lieu pour la Somalie, à la fois en tant que source et victime de la piraterie. La solution devra s'inscrire dans le cadre des efforts engagés pour résoudre la crise somalienne et renforcer l'état de droit en Somalie. En tout état de cause, il serait vain d'envisager une solution juridictionnelle déconnectée de la Somalie, d'où les pirates sont originaires. Il serait également vain de s'attaquer au volet répressif sans actionner simultanément le volet préventif. À cet égard, il convient de noter une coïncidence entre le déroulement de ma mission et une prise de conscience collective, tant de l'urgence de la situation, que de la nécessité de replacer la Somalie au cœur des solutions. Le plan proposé est donc un plan d'exception dont les maîtres mots sont « somalisation » et « urgence ».

80. Le plan d'extrême urgence proposé est composé de trois volets – économique, sécuritaire, juridictionnel/pénitentiaire – destinés à renforcer les capacités somaliennes. Dans le prolongement de la « *dual-track approach to Somalia* » développée par les États-Unis, le plan comporte, en complément d'actions en faveur du GFT, un soutien direct aux entités régionales du Puntland et du Somaliland[43]. En

---

[42] Le montant total des contributions au 31 décembre 2010 s'élève à 5 088 917 dollars.

[43] Il pourra s'agir d'actions distinctes pour le Puntland et le Somaliland, qui n'ont pas exactement les mêmes besoins.

suivant les préconisations de la Russie et de l'Allemagne, une composante internationale apparaît indispensable à la mise en œuvre de ce soutien. Enfin, dans le cadre d'une approche globale, ce plan d'extrême urgence devra être articulé autour de deux axes, la prévention et la répression des actes de piraterie.

A. Prévenir les actes de piraterie

1. Volet économique et social

81. L'éradication de la piraterie exige de développer des alternatives économiques pour éviter que « l'économie de la piraterie » ne gangrène l'ensemble du système économique somalien et pour redonner espoir aux jeunes populations qui se croient trop souvent sans avenir. Six domaines d'action prioritaires ont été identifiés par le GFT, en coopération avec la communauté internationale et le secteur privé, lors de la Conférence d'Istanbul de mai 2010 : pêcheries, infrastructures de transport, exportation de bétail, télécommunications, énergies alternatives, secteur bancaire. L'équipe de pays des Nations Unies a également identifié un grand nombre de projets de développement dont l'exécution, notamment dans les régions côtières, permettrait d'atteindre les objectifs énoncés ci-dessous.

82. Le volet économique vise à développer des activités qui ne peuvent prospérer dans un environnement de piraterie, à assurer la souveraineté des autorités somaliennes sur leur territoire et à réguler les activités des services pour que leur développement ne participe pas à l'essor de la piraterie. Plusieurs secteurs d'activité sont prioritaires : les activités portuaires et de pêche, l'exportation de bétail et le développement régulé des services de télécommunication.

83. Il est essentiel d'approfondir ces axes en ciblant les deux régions septentrionales du Puntland et du Somaliland et en mettant l'accent en priorité sur les activités économiques et humaines dont le développement est incompatible avec la piraterie. L'objectif est que la population somalienne perçoive la piraterie comme une activité concurrente au développement économique et social de la communauté et s'y oppose. Il convient en outre de restaurer la souveraineté de la Somalie sur ses ressources terrestres comme maritimes. Trois secteurs d'activité au moins répondent à ces critères : la pêche, les activités portuaires et les exportations de bétail. Ces secteurs sont également des sources d'emplois non qualifiés, permettant ainsi de capter une population désœuvrée qui risquerait d'être exploitée par les chefs pirates. L'exploration, puis à terme l'exploitation des ressources naturelles terrestres ou maritimes nécessitent le renforcement des capacités des autorités somaliennes à assurer, par leurs forces régaliennes, la sécurité de leur territoire. Enfin, la régulation des activités des services est essentielle pour que le développement de celles-ci ne contribue pas à l'essor de la piraterie.

Proposition n° 15
Donner au Puntland et au Somaliland les moyens d'exploiter leurs ressources

Développement des pêcheries

84. Le potentiel de croissance est considérable. La pêche (vente de licences et activités des pêcheries) pourrait rapporter un montant similaire au total des rançons

versées en 2009[44]. Pour développer l'emploi dans les zones côtières, les accords de pêche relatifs à la vente des licences pourraient être assortis d'une obligation de traiter 30 % des produits de la pêche dans des pêcheries somaliennes. À terme, les zones de pêche pourraient être sécurisées par des garde-côtes somaliens, avec un soutien régional ou international.

Développement des activités portuaires

85. Les deux principaux ports du nord de la Somalie sont ceux de Bosasso et de Berbera qui ont été équipés par des investisseurs privés pour l'exportation du bétail. Leur sécurisation permettrait de développer ces activités. Des infrastructures routières de qualité, notamment pour le corridor de Berbera, sont indispensables pour assurer la rentabilité des projets d'investissement portuaires à vocation régionale.

86. Le développement de ces activités exigerait de mettre en place une politique transparente de recrutement du personnel portuaire et des programmes de formation tant pour la gestion du port que pour la manutention. Dans un contexte de manque d'électricité (dont 90 % de la population somalienne sont dépourvus), les infrastructures portuaires pourraient être alimentées partiellement par des sources d'énergie renouvelables (projet à Bosasso de développement de l'énergie solaire). Enfin, il sera nécessaire à terme d'associer les autorités régionales à l'escorte des navires le long de la côte. L'Unité de police spéciale (SPU) mise en place au Puntland et au Somaliland pour escorter à terre le personnel des organismes des Nations Unies pourrait trouver un prolongement en mer.

Développement des exportations de bétail

87. L'élevage et l'exportation de chameaux et ovins sont essentiels à l'économie somalienne (40 % du PIB, 65 % des emplois et 80 % des devises). Le développement des infrastructures sanitaires dans les ports de Bosasso et de Berbera permettrait en outre de créer de nouveaux débouchés pour les exportations de bétail.

Développement régulé du secteur des télécommunications

88. Le secteur des télécommunications est un vecteur essentiel de développement. Le secteur privé aurait investi plus de 390 millions de dollars dans ce secteur au cours des 10 dernières années, permettant à 2 millions de Somaliens de se connecter à l'Internet et à 1,5 million de Somaliens d'avoir une ligne téléphonique mobile. Or ces moyens peuvent aussi être utilisés pour les activités criminelles et notamment pour les transferts de fonds par téléphonie mobile. L'Autorité de régulation des télécommunications a été mise en place par les acteurs privés pour s'autoréguler en l'absence de structure gouvernementale. Il est indispensable de renforcer les contrôles sur ces activités sensibles.

---

[44] Le montant des rançons a été évalué par le Groupe de contrôle sur la Somalie établi en application de la résolution 1853 (2008) à 82 millions de dollars en 2009. Lors de la Conférence d'Istanbul (2010), les Nations Unies ont estimé que, chaque année, 95 millions de dollars de revenus potentiels d'exportation de produits de la pêche étaient perdus du fait des activités de pêche illégale, non enregistrée et non régulée

Proposition n° 16
Faciliter la déclaration des espaces maritimes somaliens

89. L'activité ne peut cependant pas se développer sans que la question juridique de la délimitation des espaces maritimes n'ait été résolue. À l'heure actuelle, la Somalie, bien qu'elle soit Partie à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer depuis le 24 juillet 1989, a déclaré, par une loi de 1972, une mer territoriale de 200 milles, supérieure aux 12 milles conventionnellement autorisés. Faute d'une délimitation conforme au droit international, la Somalie est juridiquement dépourvue de mer territoriale et de zone économique exclusive (ZEE). La Norvège a prêté à la Somalie une assistance pour délimiter la ZEE et le plateau continental. Le Parlement somalien à Mogadiscio n'a pas approuvé cette délimitation ni abrogé la loi sur la mer territoriale. La délimitation des frontières maritimes avec les trois pays voisins (Kenya, Djibouti, Yémen) reste centrale. Avec l'assistance de l'ONU, une issue à ces travaux, qui revêtent un caractère sensible, doit être trouvée dans les meilleurs délais.

Proposition n° 17
Créer un comité d'enquête sur la pêche illégale et la pollution maritime

90. Compte tenu des nombreuses allégations de pêche illégale et de déversement de déchets toxiques dans les eaux somaliennes, que les pirates utilisent comme prétextes pour justifier leurs activités criminelles, l'établissement d'un comité d'enquête indépendant permettrait, d'une part, de déterminer les moyens à déployer pour protéger ces ressources et, d'autre part, de couper court à l'utilisation de ces prétextes. Il pourrait s'agir d'un comité d'experts scientifiques, nommés par l'ONU selon une répartition géographique équitable et non contestable.

2. Volet sécuritaire

91. Un volet sécuritaire efficace est indispensable pour accompagner le volet économique et social. L'engagement résolu des autorités somaliennes, notamment des autorités régionales puntlandaises, en vue de sécuriser les principaux points de départ et de refuge des pirates, est la contrepartie de l'aide internationale au développement de ces zones. L'approche de la communauté internationale devra donc être séquencée afin d'avancer, étape par étape, en partenariat avec les autorités somaliennes.

92. Tout développement des capacités sécuritaires des autorités publiques devra respecter le régime d'embargo imposé par la résolution 733 (1992) du Conseil de sécurité et contrôlé par le comité des sanctions conformément à la résolution 751 (1992) du Conseil.

Contrôle des côtes

Proposition n° 18
Rétablir des unités de police dans les zones de non droit

93. La priorité est de rétablir un système de gouvernance dans les zones de non-droit où se sont développées les activités de piraterie à terre. Le PNUD, dans le cadre de son programme « État de droit et sécurité »[45], a pour projet de travailler

---

[45] *Rule of Law and Security.*

avec les autorités locales et les Elders pour renforcer la visibilité des pouvoirs publics dans ces zones. Dans le prolongement de ces actions, il serait souhaitable d'ouvrir une unité de police dans les quelques 10 villages à risque de la côte. À chaque unité serait associée une équipe d'inspection, sur le modèle des Unités de contrôle internes (ICU), mécanisme hybride associant des représentants des Elders, mais aussi du système des Nations unies. Le coût de l'ouverture d'un bureau de police a été évalué à 174 000 dollars[46], dont 65 000 dollars pour la construction de nouvelles infrastructures[47]. Par ailleurs, la formation spécialisée des policiers du Puntland et du Somaliland et un système de tutorat pendant une période de trois ans ont été évalués à 1 090 000 dollars[48], auxquels s'ajouteraient 200 000 dollars pour la rénovation des infrastructures et des équipements.

Proposition n° 19
Former une fonction garde-côtes terrestre

94. Le Puntland et le Somaliland demandent à la communauté internationale un soutien pour mettre en place des garde-côtes et les former. Dans le cadre du processus de Kampala, qui associe le GFT, le Puntland et le Somaliland sous l'égide de l'ONU, un groupe de contact somalien sur la piraterie a été créé. Il conviendrait de ne pas laisser le processus s'enliser ni favoriser le recours alternatif des autorités régionales à des sociétés militaires privées. L'accord entre le GFT, le Puntland et le Galmudug en vue de la création d'une force de contrôle des côtes [(Coastal Monitoring Force (CMF)] constitue une base de coopération que la communauté internationale devrait résolument soutenir. La surveillance des côtes à partir de la terre exige de renforcer l'administration maritime, les moyens humains d'observation et les moyens techniques de base pour l'échange d'informations. Le Centre régional de formation et de documentation de Djibouti, mis en place par l'OMI, avec le soutien de l'Union européenne, pour renforcer les capacités maritimes des États de la région, pourrait être mis à profit pour la Somalie elle-même, en développant un module de formation à la fonction garde-côtes terrestre, sur une base initiale de formation de formateurs. Ces derniers déclineraient le module sur le territoire somalien, en commençant par les régions septentrionales. À terme seulement, cette fonction garde-côtes somalienne pourrait être dotée de capacités maritimes.

Paralyser et anéantir l'activité des commanditaires

95. Les commanditaires ont le rôle de réunir les sommes nécessaires auprès des investisseurs[49], puis de déléguer la conduite des opérations à des chefs de groupe, qui eux-mêmes emploient, voire exploitent, des populations côtières. Initialement, deux principaux réseaux étaient actifs, respectivement au nord et au sud du Puntland. Ces réseaux semblent avoir éclaté à la suite notamment du

---

46 *Source* : PNUD.
47 Pour un bureau de police de 250 mètres carrés.
48 *Source* : UNODC.
49 L'investissement nécessaire pour monter une opération est estimé à environ 70 000 dollars, permettant de couvrir l'achat du carburant, des armes et munitions, la location des skiffs, des moteurs et du matériel de communication, et de couvrir les salaires des pirates qui, à terre, surveilleront les navires piratés et les otages, ainsi que les frais d'alimentation de ces derniers. Les bateaux mères sont souvent des bateaux piratés, ce qui permet de diminuer le coût de l'investissement.

réinvestissement d'une partie des rançons par certains pirates. Désormais, une dizaine de commanditaires seraient actifs, pour l'essentiel au Puntland. Plusieurs commanditaires ont par ailleurs été mentionnés par les États-Unis dans l'annexe au décret présidentiel du 12 avril 2010.

96. En 2010, les rançons versées par navire (selon la valeur des marchandises à bord) ont encore doublé; la dernière en date se serait élevée à plus de 9 millions de dollars. En comparaison avec la mise de fonds nécessaire (70 000 dollars), un tel retour sur investissement continue à susciter les vocations. Les fonds sortent en grande partie de Somalie pour être blanchis et réinvestis dans des États de la région. La paralysie des commanditaires, en s'attaquant à la source du fléau, est un objectif prioritaire pour casser cette spirale infernale.

Proposition n° 20
Renforcer les capacités d'enquêtes de police scientifique des États de la région sous l'égide d'INTERPOL

97. La paralysie des commanditaires passe par l'identification et le rassemblement des éléments de preuve. C'est pourquoi le Conseil de sécurité a souligné dans sa résolution 1950 (2010) « qu'il importe de continuer d'améliorer la collecte, la préservation et la transmission aux autorités compétentes des preuves des actes de piraterie et vols à main armée commis au large des côtes somaliennes ». Pour ce faire, comme le rappelle INTERPOL, les forces de police régionales doivent être mieux préparées et soutenues dans leurs efforts. La qualité des rapports d'analyse criminelle qu'elles peuvent produire dépend entièrement de la façon dont les éléments de preuve et d'information sont recueillis ainsi que de leur saisie dans des bases de données appropriées. Elle est indispensable à l'aboutissement des poursuites en permettant de faire le lien entre l'action des forces navales et celles des autorités judiciaires chargées de poursuivre les suspects de piraterie.

98. La mise en place d'équipes d'enquêtes régionales spécialisées sur la piraterie[50] doit permettre une approche coordonnée et intégrée pour améliorer le recueil de preuves à tous les stades de commission de l'infraction :

- **Dès qu'une attaque a été déjouée** par les forces navales, afin qu'elles puissent procéder à la relève d'empreintes et des éléments d'identité des suspects (ce qui permet d'identifier les récidivistes), ainsi qu'aux informations sur le bateau mère et les moteurs (numéros, pour retrouver les acheteurs et les vendeurs), qui viendraient alimenter les bases de données d'INTERPOL et d'EUROPOL. Dans toute la mesure possible, lorsqu'il est décidé que les preuves sont suffisantes pour poursuivre les suspects, les bateaux mères et les skiffs ne devraient pas être coulés. Éléments de preuve, ils sont aussi de futures capacités pour le développement contrôlé d'activités de pêche, voire, à terme, de garde-côtes;
- **Pendant la prise d'otages, la négociation et le paiement de la rançon**, grâce à une coopération avec l'industrie maritime, les compagnies d'assurance et le secteur bancaire : suivi en temps réel des intermédiaires et de leurs communications téléphoniques, relève des numéros des billets de banque, etc.;

---

[50] Cette proposition a été présentée lors de la conférence organisée à Dar es Salam, le 10 décembre 2010, par INTERPOL en partenariat avec les autorités tanzaniennes.

– **Immédiatement après la libération**, pour analyser la scène du crime : relève d'empreintes et d'ADN, etc.;

– **Suivi des flux financiers de la piraterie**[51] : vigilance bancaire et surveillance des transferts de fonds par voie électronique (Internet et téléphone portable), en coopération avec les banques centrales, le système bancaire traditionnel, les bureaux de change, les entreprises de transfert de fonds et de téléphonie mobile, en bénéficiant de l'expertise développée notamment par le Groupe d'action financière. Ces actions nécessitent en outre d'appliquer les réglementations, éventuellement harmonisées, dont sont déjà pourvus les États de la région, à l'exception de la Somalie, qui, à terme, devra en être dotée;

Proposition n° 21
Favoriser la recevabilité des preuves à l'encontre des commanditaires

99. La principale difficulté est ensuite la recevabilité des éléments de preuve devant les tribunaux. Elle exige une coopération accrue avec les assureurs, les armateurs et le secteur bancaire. Ce processus sera nécessairement long. Certaines preuves issues du renseignement devraient pouvoir être présentées devant un tribunal.

Proposition n° 22
Appliquer des sanctions individuelles contre les commanditaires

100. L'adoption de sanctions individuelles contre les commanditaires par le Conseil de sécurité, sur le fondement de la résolution 1844 (2008), pourrait être plus rapidement efficace sans pour autant que de telles mesures rendent pénalement répréhensible le paiement des rançons. De telles sanctions, une fois adoptées, devraient être immédiatement appliquées, notamment par les États de la région (interdiction de voyager, gel des avoirs). Les sanctions individuelles ne peuvent pour autant se substituer à des poursuites pénales nationales.

B. Réprimer les actes de piraterie

101. Jusqu'à présent la communauté internationale a privilégié le jugement et l'incarcération des pirates dans des États de la région, la Somalie n'étant qu'une voie subsidiaire ou réservée à la poursuite des pirates capturés par les autorités somaliennes elles-mêmes. Le dernier volet du plan proposé – après les aspects économiques et sécuritaires – vise à recentrer la solution juridictionnelle sur la Somalie. Trois composantes sont ainsi nécessaires pour réprimer, et ainsi dissuader, les actes de piraterie : l'établissement d'un corpus juridique somalien autorisant la poursuite des présumés pirates dans le respect des règles internationales des droits de l'homme, le renforcement des capacités juridictionnelles somaliennes à brève échéance et la création de capacités pénitentiaires pour l'exécution effective en Somalie des peines des condamnés.

---

[51] Plusieurs conférences se tiendront prochainement sur le sujet en janvier, février et mars notamment sous l'égide d'INTERPOL et de l'UNODC.

1. Volet juridique

Droit somalien applicable

102. Le droit somalien est composé de trois strates : premièrement, les règles coutumières (Xeer) appliquées par les Elders du sous-clan et appréciées de la population pour leur caractère flexible et consensuel; deuxièmement, la charia, principalement appliquée dans le domaine des affaires civiles, notamment familiales; troisièmement, le droit issu de la colonisation, britannique au Somaliland et italienne au Puntland et dans la Somalie centrale et méridionale (« Somalia »). Le droit pénal est régi par cette dernière strate et non par la charia.

103. Pour unifier la Somalie après l'indépendance, le pouvoir central a initié un processus d'unification du droit. Par la loi n° 5 du 30 janvier 1962, l'Assemblée nationale a délégué au Gouvernement le pouvoir d'adopter dans les six mois le Code pénal et le Code de procédure pénale somaliens applicables à l'ensemble du territoire. Compte tenu du délai extrêmement bref, il a été décidé de reprendre le Code pénal de l'ancienne colonie italienne, directement issu du Code pénal italien de 1930. Il est entré en vigueur le 2 avril 1964 et continue d'être applicable, y compris au Somaliland[52]. En contrepartie, le Code de procédure pénale adopté en 1962 est directement issu du Code en vigueur dans l'ancienne colonie britannique, lui-même basé sur les règles de procédure pénale indiennes de 1872[53]. Encore aujourd'hui, la Somalie est régie par des règles pénales d'origine italienne et des règles de procédure pénale de *common law*.

Adoption d'une législation somalienne antipiraterie

104. Pour autant, le Code pénal somalien ne prévoit pas l'infraction de piraterie[54]. C'est pourquoi, sous l'égide de l'UNODC, a été élaboré un projet de loi incriminant la piraterie et devant être appliqué à l'ensemble du territoire somalien. À Djibouti se sont réunis depuis le printemps de 2010 les représentants du GFT, du Puntland et du Somaliland, à savoir, pour chacune de ces entités, le Président de la Cour suprême, le Procureur général et le commandant des services pénitentiaires.

105. Cette loi antipiraterie a été adoptée par le Parlement puntlandais le 18 décembre 2010, mais elle n'a pas encore été adoptée par le Parlement de Mogadiscio. Le Gouvernement du Somaliland a accepté de présenter ce projet de loi au Parlement d'Hargeisa en vue de son entrée en vigueur au Somaliland, en restreignant néanmoins la compétence juridictionnelle de ses tribunaux.

106. Sur le fond, le projet de loi antipiraterie s'inspire très largement de la nouvelle législation seychelloise (sect. 65 du Code pénal). Les experts somaliens ont privilégié l'adoption d'une loi spéciale plutôt qu'une modification du Code pénal en vigueur, qui aurait été plus complexe à mener. La loi transpose la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en reprenant sa définition de la piraterie (art. 4 et 5). L'infraction inclut les actes d'organisation, de complicité et de tentative (art. 3). Telle qu'adoptée par le Puntland, elle prévoit une compétence juridictionnelle universelle (art. 1 et 2), accordant à l'autorité judiciaire la

---

[52] Après sa déclaration d'indépendance, en 1991, le Somaliland a décidé de continuer à appliquer le Code pénal de 1964.

[53] *Indian Criminal Procedure Ordinance and Indian Evidence Act* de 1872.

[54] Jusqu'à présent, les jugements des présumés pirates étaient rendus sur la base de l'article 486 du Code pénal.

compétence pour connaître de tous les actes de piraterie, quel que soit le lieu de commission de l'infraction ou la nationalité de son auteur. Elle assortit l'infraction d'une sanction pénale de 5 à 20 ans d'emprisonnement et d'une amende de 50 000 à 500 000 dollars, excluant ainsi la peine capitale (art. 1 et 3). Un officier public qui faciliterait un acte de piraterie ou en tirerait profit serait passible d'une peine aggravée de 10 à 25 ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 dollars à 1 million de dollars (art. 11). Toute personne condamnée pour acte de piraterie sera définitivement interdite d'exercer toute charge publique (art. 12). Ces dispositions constituent un progrès incontestable et une base juridique solide en vue de poursuites de présumés pirates au Puntland.

Proposition n° 23
Adopter les dispositions législatives manquantes pour parachever le corpus juridique somalien de lutte contre la piraterie

107. Pour compléter le corpus juridique somalien de lutte contre la piraterie, quatre lois sont encore nécessaires. Pour autant, le processus de réforme législative peut être adopté dans un délai très rapide, compte tenu de l'avancement des travaux menés sous l'égide de l'UNODC.

– **Une loi de procédure pénale adaptée à la lutte contre la piraterie**, permettant de rendre les grands principes de *common law* compatibles avec les contraintes opérationnelles pesant sur les marines. Une disposition clef consiste à autoriser le témoignage par visioconférence;

– **Une loi pour les mineurs**[55], sur le modèle de la loi n° 36/2007 adoptée par le Parlement somalilandais en 2007, qui abroge et remplace la loi du 13 mars 1970 sur les tribunaux pour enfants et les centres de réhabilitation pour enfants;

– **Une loi organisant le transfèrement vers la Somalie** des personnes condamnées pour acte de piraterie dans un État tiers aux fins d'exécution de la peine en Somalie. Les dispositions législatives devront prévoir que le transfèrement ne pourra avoir lieu qu'après épuisement des voies de recours internes de l'État de jugement. En application de la règle *non bis in idem*, la personne transférée ne pourra en aucun cas être à nouveau jugée. Le mécanisme du comité de sécurité sera exclu. Un mécanisme hybride de surveillance de l'application de la peine devra être prévu, avec participation de l'ONU ou de ses organismes;

– **Une loi pénitentiaire spéciale**, qui abroge la loi n° 7 du 30 décembre 1971 actuellement en vigueur sur l'ensemble du territoire somalien, y compris au Somaliland. Elle devrait rappeler l'interdiction de tout traitement inhumain et dégradant et prévoir un mécanisme hybride de surveillance à deux branches : d'une part, un bureau de l'UNODC à l'intérieur de la prison pour renforcer les capacités pénitentiaires (formation du personnel pénitentiaire) et, d'autre part, un contrôle externe par des experts indépendants en charge de visites régulières.

---

[55] En droit somalien, les mineurs de moins de 15 ans ne peuvent être jugés. Au-delà de 15 ans, ils sont jugés avec les autres personnes adultes qui ont concouru à la commission de l'infraction. Pour autant, un régime spécifique de détention, comportant un aménagement de la peine et une insistance particulière sur les programmes de réinsertion sociale, devrait être prévu.

108. Le processus de réforme législative doit permettre d'adopter des projets de loi identiques pour l'autorité centrale (GFT) et les deux entités régionales (Puntland et Somaliland). L'adoption de ce corpus législatif doit être l'un des résultats concrets du processus de transition qui s'achèvera en août 2011. Compte tenu du caractère exceptionnellement urgent que revêt la lutte contre la piraterie, ces lois devraient entrer en vigueur dans chaque région dès leur adoption par les autorités régionales correspondantes. Cette situation existe dans d'autres domaines, les autorités régionales du Somaliland et du Puntland appliquant des lois qui n'ont pas été adoptées par le GFT. Enfin, dans un cadre global d'accord entre le Puntland et le GFT, initié par l'accord de Galkayo du 23 août 2009, les deux Parties ont décidé d'établir une relation permanente de travail (point 15) et de coopérer notamment dans la lutte contre la piraterie (point 9).

Calendrier et coût prévisionnels

	Calendrier prévisionnel	**Coût total prévisionnel**
Rémunération du consultant, transport et *per diem* des experts somaliens		
Campagne de communication auprès de la population pour présenter le nouveau dispositif législatif	1er semestre 2011	**250 000 dollars**[56]

2. Volet pénitentiaire

109. Le manque de capacités pénitentiaires est le principal obstacle aux poursuites des pirates, en Somalie comme dans les autres États de la région. La charge qui pèse sur le système carcéral, avec des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans, 30 ans, voire à perpétuité, décourage les États de la région de s'engager dans les poursuites des pirates non capturés dans leurs eaux territoriales. La possibilité de transférer en Somalie les pirates somaliens condamnés dans les États voisins permettrait de lever un obstacle majeur à leur poursuite effective. En outre, les pirates actuellement emprisonnés dans la région demandent à exécuter leur peine en Somalie. Ils invoquent notamment le souhait de se rapprocher de leur famille[57]. Un emprisonnement en Somalie serait aussi plus adapté pour favoriser leur réinsertion sociale.

110. La prison d'Hargeisa, d'une capacité de 362 places, a été réhabilitée par le PNUD et l'UNODC[58]. Fin novembre 2010, elle a accueilli les 78 pirates condamnés après avoir été capturés dans les eaux territoriales somalilandaises et emprisonnés à Mandera, ainsi que d'autres criminels de droit commun alors détenus dans des

---

[56] Ce montant couvre toutes les réformes législatives restant à effectuer sous l'égide de l'UNODC.

[57] De manière générale, il est indispensable de communiquer avec les familles des détenus, qui croient parfois que ces derniers ont réussi à émigrer aux États-Unis ou en Europe. C'est aussi le message que délivrent les commanditaires afin de ne pas décourager les recrues. La bonne information des familles sur le sort des détenus, au-delà des considérations humanitaires qui restent premières, contribuerait efficacement à la lutte contre la piraterie en incitant les familles à exercer des pressions contre le départ d'un de leurs membres au sein d'un groupe de pirates.

[58] Il convient de noter que l'UNODC a effectué un travail remarquable pour la réhabilitation de plusieurs prisons en Afrique de l'Est, notamment la prison Shimo la Tewa à Mombasa et la prison d'Hargeisa.

prisons surpeuplées du Somaliland. Il resterait actuellement 40 places disponibles. D'autres projets de réhabilitation sont en voie d'achèvement avec le soutien de la communauté internationale (Qardo au Puntland) ou en cours d'étude (Bosasso[59] au Puntland et Berbera au Somaliland).

Proposition n° 24
À court terme, construction de deux prisons au Puntland et au Somaliland.

111. L'urgence est de dégager rapidement des capacités pénitentiaires pour mettre fin à la pratique dite du « *catch and release* ». Avec le soutien du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) qui se chargerait de la construction matérielle des immeubles, l'UNODC s'est déclaré en mesure de créer deux prisons d'une capacité minimale de 500 places chacune, respectivement au Somaliland et au Puntland, dans un délai maximal de deux ans.

112. Compte tenu de l'urgence qui s'attache à ces projets de construction, le plan proposé vise à réduire ce délai à une année, en se concentrant dans un premier temps sur le Puntland, qui accepte de juger les pirates capturés hors de son territoire, et en procédant à une construction « bloc après bloc »[60]. Il conviendra de renouveler immédiatement l'opération pour disposer d'une capacité pénitentiaire de 1 500 places, dont 1 000 places au Puntland et 500 places au Somaliland, dans un délai maximal de deux ans.

Contrôle des conditions de détention

113. Le contrôle des conditions de détention des prisonniers est essentiel pour garantir le respect des droits de l'homme et rassurer les États capteurs ou de jugement. Ce contrôle reposerait sur un double dispositif : d'une part, un bureau de l'UNODC à l'intérieur de la prison destiné à renforcer les capacités pénitentiaires, notamment par la formation du personnel pénitentiaire en charge de la surveillance et de la gestion, et par la mise en place d'une base de données relative aux prisonniers; d'autre part, l'instauration d'un comité de surveillance, extérieur à la prison, en charge de son inspection régulière. L'UNODC propose qu'il soit constitué de sept membres, ce qui est raisonnable. La prison serait somalienne, mais sous un statut protecteur garantissant le respect des règles internationales des droits de l'homme.

Programmes de réinsertion sociale

114. Les programmes de réinsertion sociale doivent permettre à la population carcérale de trouver un emploi licite après l'accomplissement de la peine. Les programmes de réinsertion doivent donc être adaptés à la situation socioéconomique du pays (ateliers d'artisanat, alphabétisation). Par ailleurs, il est important de prévoir une certaine autosubsistance alimentaire de la prison pour le personnel pénitentiaire et la population carcérale, d'où le projet de l'UNODC d'adjoindre,

[59] La prison de Bosasso doit être prioritaire. En surcapacité, elle accueille 205 pirates sur une population carcérale totale de 240 prisonniers. L'UNODC prévoit de créer 200 places supplémentaires. Une autre prison pourra être créée.

[60] Après la construction des unités vitales (dispositifs de sécurité, cuisines, etc.) viendraient les blocs de logement des prisonniers, construits les uns après les autres pour accueillir successivement les prisonniers, sans attendre la fin définitive de la construction.

autant que possible, une ferme à chaque prison. Un programme de réinsertion spécifique pour les mineurs, entre 15 et 18 ans, devrait être mis en place, avec un dispositif spécifique de suivi de la détention.

Coûts prévisionnels et calendrier[61]

115. La construction de deux prisons au Puntland et au Somaliland, de 500 places chacune, ainsi que leur fonctionnement pour une période de trois ans ont été évalués par l'UNODC à moins de 6,75 millions de dollars[62].

3. Volet juridictionnel

Proposition nº 25
Renforcer l'état de droit somalien en créant un dispositif juridictionnel composé de deux juridictions spécialisées respectivement au Puntland et au Somaliland et d'une cour spécialisée somalienne extraterritoriale

La piraterie, effet de levier pour une réforme globale du système judiciaire somalien

116. Si le renforcement de l'état de droit en Somalie doit rester le principe directeur de toute proposition en matière juridictionnelle, les lacunes capacitaires actuelles rendent impossible de concilier approche globale et rapidité des résultats. En effet, selon une étude effectuée au Puntland par le PNUD en 2008, moins de 5 % des 76 juges et des 6 procureurs[63] ont reçu une formation juridique. Ignorant souvent le droit écrit applicable, ils suivent les règles coutumières, voire la charia. Par ailleurs, le Puntland n'a pas encore abrogé le mécanisme du comité de sécurité qui relève du pouvoir exécutif et peut annuler une décision de justice à tout moment. Si le Somaliland a supprimé cet organe, le nombre de juges ayant reçu une formation juridique y reste encore limité (5 % également des 120 juges et 40 procureurs en exercice en 2010)[64].

117. De ce constat naissent trois exigences pour la solution à appliquer à court terme :

– Les faibles capacités judiciaires de la Somalie ne doivent pas être détournées au profit d'un État tiers. Au contraire, la diaspora somalienne, les États de la région engagés dans la poursuite des pirates et les organisations internationales et régionales dotées d'une expertise en matière d'assistance judiciaire doivent faire bénéficier la Somalie de leur expérience;

– Un soutien international conséquent est indispensable pour élever la pratique judiciaire au niveau des normes internationales;

---

[61] Ces données reposent sur les estimations de l'UNODC figurant dans son programme (octobre 2010-octobre 2015) pour le transfèrement des pirates emprisonnés et l'amélioration du système de justice pénale somalien.

[62] Soit 5,25 millions pour les coûts de personnel, de transport des prisonniers et de contrôle des conditions de détention, pour trois ans, et moins de 500 000 dollars de fonctionnement annuel des infrastructures pénitentiaires (et juridictionnelles), voir tableau ci-après.

[63] Auxquels s'ajoutent les policiers exerçant des fonctions de procureur.

[64] La plupart de ces procureurs sont des policiers.

– L'intérêt de juridictions spécialisées est d'obtenir des résultats rapidement atteignables tout en instituant un droit spécialisé respectueux de toutes les garanties d'un procès équitable.

118. Compte tenu de l'urgence de combattre l'impunité des pirates, le plan proposé recommande, dans un premier temps, la création de juridictions spécialisées pour la piraterie. Ces dernières pourront servir de modèle et d'effet de levier pour renforcer de manière globale le système pénal, puis de renforcer l'ensemble du système judiciaire[65].

Un dispositif juridictionnel composé de deux juridictions spécialisées, respectivement au Puntland et au Somaliland, et d'une cour spécialisée somalienne extraterritoriale

119. L'objectif est de créer des juridictions spécialisées, respectivement au Puntland, au Somaliland et en extraterritorialité. À terme, la cour extraterritoriale serait déplacée et installée à Mogadiscio. Ces cours auraient des compétences concurrentes:

– Au Puntland et en extraterritorialité, elles seraient dotées, sur la base de la loi antipiraterie, d'une compétence juridictionnelle universelle;

– Le Somaliland, en revanche, déclare n'accepter qu'une compétence limitée pour les actes commis par des personnes originaires du Somaliland (quel que soit le lieu de l'infraction et l'État capteur) ou dans ses eaux territoriales (quelle que soit l'origine du suspect).

120. Un soutien international serait indispensable, pour parachever le socle législatif du dispositif, pour former les juges à l'application de ce nouveau droit applicable et pour participer à un mécanisme hybride de surveillance du déroulement du procès et de la détention provisoire (puis de l'emprisonnement s'agissant du volet pénitentiaire). C'est pourquoi, en attendant que les conditions sécuritaires permettent une installation à Mogadiscio, sous responsabilité des autorités somaliennes, la cour somalienne extraterritoriale, dotée d'un soutien international, serait le vecteur du renforcement par la communauté internationale des capacités judiciaires somaliennes en Somalie, notamment au Puntland. En reposant sur le droit somalien, le dispositif juridictionnel composé des deux juridictions spécialisées et de la cour extraterritoriale évite la multiplicité des corpus juridiques à maîtriser par les forces navales et l'absence d'uniformité dans le traitement des pirates.

121. **La juridiction spécialisée du Puntland et la cour extraterritoriale sont prioritaires, compte tenu de la possibilité de leur attribuer une compétence juridictionnelle universelle.** Elles doivent pouvoir fonctionner dans un délai maximal de huit mois, simultanément avec l'acquisition des premières capacités pénitentiaires au Puntland (voir calendrier prévisionnel).

---

[65] Malgré des textes législatifs distincts régissant l'organisation judiciaire notamment au Puntland et au Somaliland, la structure du système juridictionnel somalien préserve une certaine unité, articulée autour de trois niveaux de juridiction : tribunaux de première instance (de district ou régionaux); cours d'appel; cour suprême. Les crimes relèvent de la section d'assise des cours régionales (Somaliland) ou de première instance (Puntland).

Une cour extraterritoriale, vecteur du soutien international au renforcement de l'État de droit somalien

Localisation de la cour

122. La cour extraterritoriale serait temporairement installée hors du territoire somalien. Elle constituerait l'un des résultats concrets du processus somalien de transition qui s'achève en août 2011. Dans un objectif d'efficacité à moindre coût, il est proposé de recourir aux équipements du Tribunal pénal international pour le Rwanda (salles d'audience et capacités de détention provisoire), à Arusha (Tanzanie), qui a adopté sa stratégie d'achèvement pour 2011-2013. Le Président de la Tanzanie, consulté à ce sujet, a déclaré ne pas avoir d'objection à l'installation de cette cour à Arusha, selon des modalités qui restent à définir.

Intérêt de la cour

123. L'intérêt de la cour extraterritoriale est triple :

– Somalienne, la cour contribuerait au renforcement de l'état de droit somalien, dans la perspective de son installation à terme en Somalie; elle serait politiquement justifiée (des juges somaliens jugent des somaliens); elle bénéficierait d'une compétence personnelle active pour juger les auteurs somaliens d'actes de piraterie, en raison du lien de nationalité qui les rattache à cette juridiction; elle serait donc compatible avec les contraintes opérationnelles des marines en introduisant une obligation de juger dès lors qu'elle aura été saisie par un État capteur;

– Extraterritoriale, située à Arusha, capitale africaine du droit, elle jouerait le rôle de réceptacle du soutien régional et international en faveur de l'état de droit en Somalie; les experts internationaux, qui n'ont pas toujours l'autorisation de se rendre en Somalie, pourraient exercer leur mission dans un État de la région pour participer à la formation et à l'entraînement des juges, des procureurs et de la défense, et ainsi apporter le soutien nécessaire à la mise en place des cours spécialisées au Puntland et éventuellement au Somaliland[66];

– Bénéficiant d'installations existantes, elle serait rapide à mettre en place; sans participation de l'ONU[67], elle serait beaucoup moins coûteuse que des tribunaux pénaux internationaux ou hybrides; reposant sur les mécanismes ad hoc, elle offrirait une certaine flexibilité pour sa mise en place concrète.

Institution de la cour

124. Trois accords seraient nécessaires pour instituer la cour et permettre son fonctionnement :

– Un accord entre la Somalie et l'État hôte autorisant l'installation d'une juridiction extraterritoriale somalienne sur le territoire de l'État hôte et fixant la répartition des responsabilités entre ce dernier et la Somalie (pendant le transport jusqu'à la cour, puis de la cour au lieu d'emprisonnement en Somalie; pendant la détention provisoire et le jugement);

[66] Les juges issus de la diaspora pourraient éventuellement exercer des missions de quelques mois.
[67] S/2010/394.

– Un accord entre la Somalie, l'État hôte et l'ONU, déterminant notamment le soutien de l'ONU à la sécurisation du tribunal et des lieux de détention provisoire[68], ainsi qu'à la formation des juges et du personnel; à noter qu'il n'existe pas de « participation » de l'ONU *stricto sensu* : les juges étant somaliens, ils devraient être nommés par le GFT, sur une base représentative, éventuellement sur une liste préparée avec le soutien du Bureau politique des Nations unies pour la Somalie (UNPOS);

– Des accords de transfèrement entre les États capteurs, la Somalie et l'État hôte, sur la base, par exemple, de l'accord de transfèrement qui liait, avant sa dénonciation, l'Union européenne et le Kenya.

Modalités de fonctionnement

125. La cour comporterait un double niveau de juridiction, avec une collégialité de trois juges en première instance et trois juges en appel. La cour serait habilitée à statuer en formation de juridiction pour mineurs, en appliquant un droit spécial adopté dans le cadre de la réforme législative précitée (voir 1/ volet juridique).

126. Pour ne pas prélever sur les faibles capacités existantes en Somalie, il serait souhaitable de faire appel aux compétences de la diaspora somalienne. L'UNPOS pourrait lancer les appels à candidature pour les postes des juges, du procureur et du greffe, pour le compte des autorités somaliennes.

127. Le bureau du procureur serait renforcé afin d'apporter un soutien technique à l'instruction des affaires portées devant la juridiction spécialisée du Puntland. De même, il conviendrait de renforcer les capacités de la défense et de garantir que chaque inculpé puisse bénéficier d'un avocat commis d'office ou d'une aide juridictionnelle.

128. Enfin, la détention provisoire devrait avoir lieu à proximité de la cour extraterritoriale jusqu'à la fin du procès en appel. Tout en garantissant un procès équitable et de qualité, les délais de jugement devraient nécessairement être raisonnables, compte tenu des capacités de détention provisoire qui pourraient être annexées à la cour extraterritoriale[69].

Stratégie de fin de mandat

129. La cour somalienne ne serait extraterritoriale qu'à titre temporaire, tant que les conditions sécuritaires ne seraient pas réunies en Somalie centrale et méridionale. Il conviendrait donc de prévoir à terme un transfert de la cour à Mogadiscio.

Deux juridictions spécialisées respectivement au Puntland et au Somaliland

Éléments communs avec la cour extraterritoriale

130. L'existence d'un double niveau de juridiction au sein d'une cour spécialisée, la possibilité de statuer en formation de jugement pour mineurs ainsi que le droit

---

[68] La sécurisation extérieure des locaux se fondera sur l'arrangement actuel entre l'ONU et les autorités tanzaniennes concernant la rémunération des policiers.

[69] Les capacités de détention provisoire dans les infrastructures du Tribunal international pour le Rwanda à Arusha sont de 78 places au maximum, dont environ 32 seraient occupées au 1er novembre 2010.

applicable resteraient identiques pour la juridiction du Puntland et la cour extraterritoriale.

Éléments spécifiques

131. Les juges seraient recrutés dans les facultés de droit des universités locales[70], avant de suivre une formation spécifique avec le soutien de la communauté internationale.

132. À chacune des deux prisons construites respectivement au Puntland et au Somaliland serait adjointe une salle d'audience sécurisée (sur le modèle de la salle d'audience adossée à la prison de Shimo la Tewa à Mombasa) ce qui permettrait de limiter les transports (et leur sécurisation) entre le lieu de détention provisoire et le lieu de jugement. La salle d'audience devrait être équipée d'un dispositif de visioconférence pour faciliter le recueil des témoignages.

Soutien de la cour extraterritoriale aux juridictions spécialisées du Puntland et éventuellement du Somaliland

133. Les juridictions spécialisées du Puntland et du Somaliland pourraient bénéficier du soutien de la cour extraterritoriale, en particulier du bureau du procureur. L'expérience des jugements de piraterie dans les États de la région a en effet rappelé la nécessité de renforcer les capacités d'instruction de l'affaire. En outre, la cour extraterritoriale accueillerait, pour de courtes périodes de formation et de stage, les juges du Puntland et du Somaliland. Les trois juridictions resteraient indépendantes et l'avancement de chacune ne dépendrait pas du rythme d'avancement des autres.

134. Le soutien international devrait permettre de faire bénéficier ces nouvelles juridictions de toutes les expertises disponibles pour renforcer les capacités des juges, des procureurs et de la défense[71]. L'UNODC pourrait être l'organisme chef de file. Il devrait associer le PNUD, qui a une réelle connaissance du système judiciaire somalien et a déjà effectué des évaluations dudit système, notamment au Somaliland et au Puntland. Il devrait également associer les organisations régionales. L'Union africaine pourrait apporter une expertise spécifique sur les systèmes judiciaires africains[72]. Dans le cadre de son approche globale pour la Somalie, l'Union européenne pourrait mettre au service des régions septentrionales du pays son expérience acquise dans d'autres pays pour le renforcement de l'état de droit, notamment à travers des missions conduites dans le cadre de sa politique de

---

[70] Il existe trois facultés de droit au Puntland : deux à Bosasso (Antenne de l'Université de Mogadiscio, Université de la Corne de l'Afrique) et une à Garowe, créée par le PNUD il y a trois ans (Université d'État du Puntland). Les professeurs de droit sont somaliens. Au Somaliland, des facultés de droit ont été créées au sein de l'Université d'Hargeisa, de l'Université Amoud à Boroma et de l'Université de Burao. Le PNUD conduit plusieurs actions de formation dans ces régions.

[71] Le renforcement de la défense est également indispensable : il y aurait 19 avocats au Somaliland et 5 avocats au Puntland (dont 2 à Bosasso, qui, rémunérés par le PNUD sont commis d'office pour les personnes suspectées d'actes de piraterie), alors que les besoins dans le cadre d'une aide juridictionnelle sont nombreux. Le nombre d'avocats pourrait croître significativement parmi les nouveaux lauréats des facultés de droit créées récemment. Une formation spécifique pourrait leur être offerte à court terme.

[72] Les experts rattachés à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples à Arusha pourraient éventuellement être mobilisés.

sécurité et de défense commune (réforme des systèmes pénaux; formation des responsables policiers, judiciaires et pénitentiaires).

Calendrier prévisionnel

135. Trois ensembles de mesures doivent être prises dans un délai maximal d'un an : l'adoption du socle législatif nécessaire à l'établissement des juridictions spécialisées et à la définition du droit applicable (six mois); le recrutement des juges et leur formation sur la base de ce corpus juridique (quatre mois); la construction des murs des deux prisons et des salles d'audience et leur équipement (8 à 10 mois).

	Échéance
Réforme législative et signature des accords internationaux	Juin 2011
Recrutement des juges	Juin 2011
Formation des juges	Août 2011
Construction des salles d'audience et équipements	Août 2011

Coûts prévisionnels

136. L'estimation des coûts prévisionnels du volet juridique, juridictionnel et pénitentiaire repose sur les données communiquées par l'UNODC, lorsque cela était possible[73]. L'estimation des coûts de la cour somalienne spécialisée extraterritoriale pourra être étayée par une étude complémentaire.

[73] Dans le tableau ci-dessous, les estimations de l'UNODC, figurant dans son programme (octobre 2010-octobre 2015) pour le transfèrement des pirates emprisonnés et l'amélioration du système de justice pénale somalien, sont signalées par le symbole * lorsqu'elles ont été reprises à l'identique. Les autres coûts ont été établis notamment sur la base des données de l'UNODC.

Volet juridictionnel et pénitentiaire (coûts prévisionnels en dollars É.-U.)	*2011*	*2012*	*2013*
Réforme législative (I)			
Total (I) : 250 000	**250 000**	**0**	**0**
Coûts communs (II) – Prisons et salles d'audience au Puntland et au Somaliland			
Construction des infrastructures et équipement de deux prisons et de deux juridictions spécialisées	7 000 000	500 000	0
Coûts de gestion des infrastructures pénitentiaires et juridictionnelles	500 000	500 000	500 000
Total (II) : 9 000 000	**7 500 000**	**1 000 000**	**500 000**
Détention (III) – Deux prisons (au Puntland et au Somaliland)			
Identification et formation du personnel pénitentiaire	250 000	250 000	250 000
Coût en personnel pénitentiaire	500 000	500 000	500 000
Transport des prisonniers (transfèrement) – 30 000 à 60 000 par vol, selon la distance, pour un maximum de 25 personnes par vol	250 000	250 000	250 000
Contrôle des conditions de détention			
Comité de surveillance	125 000	125 000	125 000
Présence permanente de l'UNODC			
Rémunérations, transport, sécurité du personnel de l'UNODC	500 000	500 000	500 000
Coûts administratifs du bureau de l'UNODC	125 000	125 000	125 000
Total (III) : 5 250 000	**1 750 000**	**1 750 000**	**1 750 000**
Poursuites et jugement au Puntland et au Somaliland – Deux juridictions spécialisées (IV)			
Identification et formation du personnel	250 000	250 000	250 000
Rémunération des juges	200 000	200 000	200 000
Rémunération des procureurs	200 000	200 000	200 000
Rémunération des greffiers	75 000	75 000	75 000
Assistance juridictionnelle	200 000	200 000	200 000
Comparution des témoins	100 000	100 000	100 000
Total (IV) : 3 075 000	**1 025 000**	**1 025 000**	**1 025 000**
Poursuites et jugement – Une cour somalienne extraterritoriale (V)			
Aménagement des locaux	400 000	0	0
Coûts de gestion	400 000	400 000	400 000
Sécurisation des locaux	75 000	75 000	75 000
Détention provisoire			
Identification et formation du personnel pénitentiaire	50 000	50 000	50 000
Coût en personnel pénitentiaire local	200 000	200 000	200 000
Transport des prisonniers (transfèrement vers Arusha et d'Arusha vers le Puntland ou le Somaliland)	350 000	350 000	350 000

Volet juridictionnel et pénitentiaire (coûts prévisionnels en dollars É.-U.)	*2011*	*2012*	*2013*
Poursuites et jugement			
Identification et formation du personnel (juges, bureaux du procureur et du greffe)	100 000	100 000	100 000
Rémunération des juges	450 000	450 000	450 000
Rémunération des procureurs	300 000	300 000	300 000
Rémunération des greffiers	100 000	100 000	100 000
Assistance juridictionnelle	200 000	200 000	200 000
Comparution des témoins	100 000	100 000	100 000
Total (V) : 7 375 000	**2 725 000**	**2 325 000**	**2 325 000**
Total (I + II + III + IV) : 24 950 000	**13 250 000**	**6 100 000**	**5 600 000**

Un plan de financement

137. **Les besoins cumulés de financement pour trois ans, pour le volet juridique, juridictionnel et pénitentiaire, s'établissent donc à moins de 25 millions de dollars.**

138. Ces besoins, même en y ajoutant les 2 millions de dollars nécessaires pour renforcer à court terme les capacités de police, ainsi que les coûts des projets de développement économique, sont très inférieurs au coût global de la piraterie, qui s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars en incluant les coûts d'assurance, des mesures d'autoprotection, des opérations navales et des pertes de revenus dans des secteurs clefs pour les économies régionales, sans compter les dommages inestimables causés aux victimes, y compris les pertes en vies humaines[74]. Ce **coût de la piraterie** ne fera que croître avec le temps si des mesures draconiennes ne sont pas prises, notamment pour lutter contre l'impunité des pirates. Le **coût de la lutte contre la piraterie** ne fera également que croître à mesure que les actions à prendre contre ce fléau seront plus nombreuses. Il est donc indispensable d'agir immédiatement avec détermination.

139. **Les sources de financement** sont limitées à quelques États et à l'Union européenne, qui ont abondé directement le budget de plusieurs agences et opérateurs des Nations Unies, notamment l'UNODC, ou qui ont contribué au fonds d'affectation spéciale créé dans le cadre du Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes en janvier 2010[75]. Ce fonds est désormais une source de financement privilégiée[76], car dédiée au renforcement des capacités judiciaires et pénitentiaires des États de la région.

---

[74] Les États contributeurs au fonds d'affectation spéciale sont : l'Allemagne, Chypre, le Danemark, les États-Unis, la France, la Grèce, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

[75] Le coût total de la piraterie maritime aurait été évalué à un montant de 1 à 12 milliards de dollars selon une étude de One Earth Future Foundation, *The Economic Cost of Maritime Piracy*, décembre 2010.

[76] Ce n'est pas la seule source de financement. Le projet de réhabilitation de la prison d'Hargeisa au Somaliland a été financé en grande partie par l'Union européenne qui a abondé directement le budget de l'UNODC.

140. Plusieurs projets au Puntland et au Somaliland sont d’ores et déjà financés par ce fonds :

Réformes juridiques	205 225 dollars
Chantiers pénitentiaires et formation du personnel pénitentiaire	751 140 dollars
Assistance à l’accusation	224 786 dollars
Communication contre la piraterie	214 000 dollars

141. **Le fonds, alimenté par des contributions nationales, reste cependant insuffisant, à son niveau actuel pour financer le plan proposé.** Il doit donc être abondé par de nouvelles sources de financement. Outre les contributions d’autres pays, les compagnies privées de navigation, les armateurs et les assureurs doivent encore être convaincus de la nécessité de soutenir les efforts de la communauté internationale, conduits à leur profit, sans s’arrêter au prétexte que de tels efforts relèveraient de prérogatives régaliennes. Aucun État contributeur n’est obligé de déployer de tels moyens, notamment en haute mer, si ce n’est une prise de conscience de la nécessité d’éradiquer ce fléau avant que ses effets soient dévastateurs, y compris pour le commerce maritime. La conscience morale voudrait que tous les acteurs publics et privés y contribuent.

142. **Une conférence régionale de donateurs, à haut niveau**, devrait être l’occasion de marquer un engagement collectif des États, des organisations internationales et régionales et du secteur privé pour se donner les moyens de lutter contre la piraterie.

Conclusion

Un plan d’extrême urgence en trois volets centré sur la Somalie

143. Si la communauté internationale n’agit pas d’**extrême urgence**, l’économie de la piraterie au large de la Somalie continuera de prospérer jusqu’à atteindre un point de non-retour. Une fenêtre d’opportunité extrêmement réduite reste ouverte pour que la communauté internationale agisse avec détermination et tente de gagner cette course de vitesse. Elle doit se donner les moyens de frapper vite et fort pour éradiquer le phénomène.

144. Si les mesures actuellement appliquées par la communauté internationale doivent être améliorées, il convient surtout d’en déployer de nouvelles, inscrites dans un plan global et multidimensionnel composé de **trois volets : économique, sécuritaire et juridictionnel/pénitentiaire**. La répression est vaine si elle n’est pas accompagnée de la création d’alternatives à la piraterie pour la population somalienne. Il convient désormais de changer d’approche et **d’inscrire les solutions au cœur de la Somalie**, à la fois principale source et victime de la piraterie.

145. Le plan proposé **cible en priorité les régions du Puntland et du Somaliland** en misant sur la volonté des autorités régionales de lutter contre la piraterie. En contrepartie d’une aide internationale pour le développement économique et social de ces régions, ces dernières devraient prendre des mesures concrètes pour

poursuivre les commanditaires, rétablir l'état de droit dans les zones refuges des pirates et contrôler les côtes aux abords des principaux points de départ des pirates, avec le soutien de la communauté internationale. Ces mesures sont une *ultima ratio*, avant le déploiement de solutions coercitives qui ne devraient pas être écartées.

Une partition et un chef d'orchestre

146. La multiplicité des acteurs impliqués sur le terrain dans la lutte contre la piraterie donne parfois un sentiment de vertige. À l'image d'un orchestre, il convient, d'une part, que chaque instrument soit doté d'une partition cohérente avec l'ensemble et, d'autre part, que cet ensemble soit dirigé par un chef d'orchestre.

147. Les 25 propositions devraient être déclinées en une **feuille de route** impliquant diverses organisations internationales et régionales selon leurs domaines d'expertise. Chaque volet du plan d'urgence proposé exige l'intervention d'une multiplicité d'acteurs sous l'égide d'une organisation chef de file. **L'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité reprenant les principales propositions jugées pertinentes et en application de la résolution 1918 (2010) du Conseil** permettrait de marquer l'extrême urgence des mesures à prendre et d'accélérer leur mise en œuvre. Les autres propositions du rapport, notamment en matière de développement, pourraient faire l'objet d'un suivi par les instances compétentes des Nations Unies.

148. L'Organisation des Nations Unies a un rôle clef à jouer pour faciliter et coordonner les efforts accrus de la communauté internationale pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie. Le Secrétaire général, agissant en consultation étroite avec son Représentant spécial pour la Somalie, devrait envisager la mise en place d'une structure institutionnelle afin de faciliter l'application de la résolution du Conseil de sécurité et des autres recommandations contenues dans le rapport. Une personnalité des Nations Unies, de haut niveau et dotée d'une grande expérience, devrait être chargée de coordonner les réponses de la communauté internationale et de s'assurer que des mesures concrètes sont prises dans l'esprit des recommandations présentées. En outre, l'Organisation devrait veiller à la mobilisation des États et des organisations internationales pour agir à cette fin.

Annexe 1

Carte de la Somalie



Source: UN Cartographic Section.

Annexe 2

Liste des personnes consultées*

I. Système des Nations Unies

Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (UNPOS)

- M. Augustine Mahiga, Représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, et ses collaborateurs du Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (multiples consultations)

Groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie et l'Érythrée

- M. Matt Bryden, Coordonnateur du Groupe de contrôle

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC)

– Vienne

- M. Yuri Fedotov, Directeur exécutif, et ses collaborateurs, notamment M. Mark Shaw, *Integrated Programme and Oversight Branch*, et Mme Candice Welsch, juriste, Branche crime organisé et trafics illégaux

– Nairobi

- Mme Loide Lungameni, représentante, Bureau régional pour l'Afrique de l'Est
- M. Alan Cole, Coordonnateur du Programme de lutte contre la piraterie (multiples consultations)
- Mme Anne-Marie Brinkman, Conseillère Développement international, application du droit de la mer et lutte contre la piraterie

Organisation maritime internationale (OMI)

- M. Efthimios Mitropoulos, Secrétaire général
- Mme Rosalie Balkin, Directrice de la Division des affaires juridiques et des relations extérieures
- M. Koiji Sekimizu, Directeur de la sécurité maritime

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

– New York

- Mme Rebecca Grynspan, Administratrice associée

* Le Conseiller spécial a particulièrement apprécié de pouvoir compter sur le soutien du personnel du Secrétariat et des institutions des Nations Unies et tient à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ne figurent pas sur cette liste et qui ont bien voulu mettre à disposition leur expertise de grande qualité, avec dévouement et compétence.

– Nairobi

- M[me] Marie Dimond, Directrice de pays adjointe
- M. Tahlil Ahmed, Conseiller juridique principal pour l'accès à la justice du programme du PNUD sur l'état de droit et la sécurité

Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

- M[me] Patricia O'Brien, Secrétaire générale adjointe aux affaires juridiques et Conseillère juridique, et ses collaborateurs, notamment M. Franck Smyth, M. Michele Ameri et M. Huw Llewellyn
- M. B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, et ses collaborateurs, notamment M[me] Rachel Gasser

II. Autres organisations et mécanismes internationaux

Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS)

- M. Chris Holtby, Président du Groupe de travail sur la coordination opérationnelle et le développement des capacités maritimes régionales (GT1)
- M. Thomas Winkler, Président du Groupe de travail consacré aux questions juridiques (GT2), Sous-Secrétaire pour les affaires juridiques du Ministère des affaires étrangères du Danemark (multiples consultations)
- Haut-Représentant des États-Unis, présidence du Groupe de travail sur les relations avec l'industrie (GT3) [voir ci-dessous]
- Haut-Représentant de l'Égypte, présidence du Groupe de travail sur la communication (GT4) [voir ci-dessous]

INTERPOL

- M. Pierre Saint-Hilaire, Sous-Directeur, Bureau des affaires juridiques, Coordonnateur de la Task force Piraterie, Lyon (France)
- M. Jean-Michel Louboutin, Directeur exécutif des services de police, Lyon
- M. Awad Dahia, Directeur du Bureau régional pour l'Afrique de l'Est, Nairobi

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)/Opération Ocean Shield

- Commodore Bruce W. Belliveau, *Deputy Chief of Staff Operations*, quartier général de l'opération Ocean Shield, Northwood (Royaume-Uni)
- Commandant Dave Goddard, Conseiller juridique

Union africaine

- M. Jean Ping, Président de la Commission de l'Union africaine
- M. Ramtane Lamamra, Commissaire à la paix et la sécurité (deux consultations)
- M. Ben Kioko, Conseiller juridique

Union européenne

– Bruxelles

- Mme Catherine Ashton, Haut-Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-Présidente de la Commission européenne
- M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne
- M. Andries Piebalgs, Commissaire chargé du développement

– Région de l'Afrique de l'Est et de l'océan Indien

- Hauts-Représentants de l'Union européenne à Addis-Abeba, Dar es-Salaam, Djibouti, Maurice et Nairobi**

– Opération Atalante de l'Union européenne

- Major General Howes, commandant de l'opération Atalante, quartier général de l'opération EUNAVFOR Atalante, Northwood (Royaume-Uni)
- Colonel Richard Spencer, chef d'état-major, quartier général de l'opération EUNAVFOR Atalante, Northwood
- Contre-amiral Philippe Coindreau, commandant de la Force Atalante (août-décembre 2010, navire De Grasse en escale à Mombasa)

III. États

Allemagne

– Auswärtiges Amt

- M. Guido Westerwelle, Ministre des affaires étrangères
- M. Werner Hoyer, Ministre délégué aux affaires étrangères et européennes
- Mme Susanne Wasum-Rainer, Directrice générale des affaires juridiques
- M. Otto Lampe, Directeur général adjoint des Nations Unies

– Chancellerie

- M. Rolf Nikel, Conseiller diplomatique adjoint de la Chancelière

– Ministère de la Défense (BMVg)

- M. Christian Schmidt, Secrétaire d'État
- Contre-amiral Andreas Krause, Chef du Centre de planification et de conduite des opérations

** Dans les différents pays de la région, ont été organisées des réunions particulièrement utiles avec les Ambassadeurs des États intéressés à la lutte contre la piraterie.

– Ministère de l'intérieur (BMI)

- M. Klaus-Dietrich Fritsche, Secrétaire d'État
- M. Ralf Göbel, Directeur général adjoint chargé de la police fédérale

Danemark

– Ministère des affaires étrangères

- M. Thomas Winkler, Président du Groupe de travail consacré aux questions juridiques (GT2), Sous-Secrétaire pour les affaires juridiques
- Mme Mette Knudsen, Directrice pour les questions africaines

– Ministère de la Défense

- M. Kristian Fischer, Secrétaire d'État permanent adjoint à la défense

Djibouti

- M. Ismail Omar Guelleh, Président de la République
- M. Ahmed Ali Silay, Ministre délégué auprès du Ministre des affaires Étrangères, chargé de la coopération internationale
- M. Alain Martinet, avocat, consultant auprès de l'UNODC

Égypte

- M. Waghi Hanafi, Vice-Ministre, Directeur des affaires juridiques, Ministère des affaires étrangères

États-Unis d'Amérique

– National Security Staff

- Mme Michelle Gavin, *Senior Director for African affairs*
- M. Sean Regan, *Director*, *Maritime Security Policy*

– Department of State

- M. Johnnie Carson, *Assistant Secretary of State, Bureau of African affairs*
- M. Donald Yamamoto, *Principal Deputy Assistant Secretary, Bureau of African affairs*
- M. Harold Hongju Koh, *Legal Adviser*
- Mme Nerissa Cook, *Deputy Assistant Secretary*, Bureau of International Organization Affairs
- M. Kurt Amend, *Principal Deputy Assistant Secretary, Bureau of Political-Military affairs* (depuis le 27 septembre 2010)
- M. Thomas Countryman, *Principal Deputy Assistant Secretary*, *Bureau of Political-Military affairs* (jusqu'au 27 septembre 2010)

– ***Department of Defense***

- Mme Vicki Huddleston, *Deputy Assistant Secretary of Defense*, *Office of the* Secretary of Defense
- Commander Scott Organ, Directeur, région Afrique du Sud, *Office of the* Secretary *of Defense*

– ***Department of Homeland Security – United States Coast Guard***

- Capitaine Frederick Kenney, *Maritime and International Law Office Chief*

– **Représentation permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies**

- Mme Susan Rice, Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies
- Mme Rosemary Di Carlo, Représentante permanente adjointe des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies

– **Ambassade des États-Unis d'Amérique à Paris**

- M. Charles Rivkin, Ambassadeur des États-Unis d'Amérique en France

Éthiopie

- M. Hailemariam Desalegne, Vice-Premier Ministre et Ministre des affaires étrangères

Fédération de Russie

- M. Vitaly Tchourkine, Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies (deux consultations)

France

– **Présidence de la République**

- M. Nicolas Sarkozy, Président de la République
- M. Jean-David Levitte, Conseiller diplomatique du Président de la République

– **Ministère des affaires étrangères et européennes**

- Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre des affaires étrangères et européennes (depuis novembre 2010)
- M. Bernard Kouchner, ancien Ministre des affaires étrangères et européennes

– **Ministère de la défense**

- M. Alain Juppe, Ministre de la défense

Inde

- M. K.V. Bhagirath, Haut-Commissaire de l'Inde en Tanzanie

Italie

– **Ministère des affaires étrangères**

  - M. Franco Frattini, Ministre des affaires étrangères

– **Ministère de la défense**

  - M. Giuseppe Cossiga, Sous-Secrétaire d'État à la défense

Japon

- M. Koro Bessho, Ministre adjoint des affaires étrangères
- Hauts-Représentants du Japon à Djibouti, à Nairobi, à Paris et en Tanzanie

Kenya

- M. Raila Odinga, Premier Ministre
- M. Mutula Kilonzo, Ministre de la justice, de la cohésion nationale et des affaires constitutionnelles
- Mme Amina Mohamed, Secrétaire permanente, Ministère de la justice, de la cohésion nationale et des affaires constitutionnelles
- Mme Margret Wanini Kireri, Directrice de la prison de Shimo La Tewa (Mombasa)
- Mme Rosemelle Motoka, *Chief Magistrate* du Tribunal de Mombasa
- Haut-Représentant du Kenya auprès de l'Organisation des Nations Unies

Maldives

- M. Ameen Faisal, Ministre de la défense et de la sécurité nationale

Maurice

- M. Navinchandra Ramgoolam, Premier Ministre, Ministre de la défense, de l'intérieur et des communications extérieures
- M. Arvin Boolell, Ministre des affaires étrangères
- M. Yatindra Nath Varma, Procureur général et Ministre de la justice
- M. Somduth Soborun, Représentant permanent de Maurice auprès de l'Organisation des Nations Unies
- Conférence régionale ministérielle sur la piraterie, 7 octobre 2010 – Hauts représentants des organisations régionales

Oman

- M. Ahmed Macki, Ministre de l'économie nationale, Président adjoint du Conseil pour les affaires financières et les ressources énergétiques

Portugal

- M. José Filipe Mendes Moraes Cabral, Représentant permanent du Portugal auprès de l'Organisation des Nations Unies

République populaire de Chine

- M. Hu Jintao, Président de la République
- M. Dai Bingguo, Conseiller d'État
- Hauts-Représentants de la Chine à Dar es-Salaam, Djibouti et Nairobi

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

- M. Henry Bellingham, *Parliamentary Under Secretary of State*, *Foreign and Commonwealth Office*

Seychelles

- M. Joël Morgan, Ministre de l'intérieur, de l'environnement et du transport

Somalie

– Gouvernement fédéral de transition (GFT)

- M. Abdirashid Khalif, Ministre des travaux publics et de la construction
- Mme Faduma Abdullahi Mohamud, membre du Parlement
- M. Mohamed Ali Nur, Ambassadeur de Somalie au Kenya et Représentant permanent de la Somalie auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)
- M. Elmi Ahmed Dualeh, Représentant permanent de la Somalie auprès de l'Organisation des Nations Unies
- M. Nur « Adde » Hassan Hussein, Ambassadeur de Somalie auprès de l'Union européenne, de la Belgique et de l'Italie

– Autorités régionales

Somaliland

- M. Ahmed M. Mahamoud Silanyo, Président
- M. Mohamed Omar, Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale
- M. Mohamed Yassin Hassan, Ministre des pêches, des ressources maritimes et de la gestion des ports
- M. Ismail Mumin Aar, Ministre de la justice et de l'organisation judiciaire (deux consultations)
- M. Mohamed Rage Ibrahim, Directeur général, Ministère de la justice

- M. Liban Mohamed, *Chief of State Protocol and International Cooperation*, Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale

Puntland

- M. Abdirahman Mohamud Farole, Président
- M. Saeed Mohamed Rage, Ministre des transports maritimes, des ports et de la lutte contre la piraterie (deux consultations)
- M. Abdirizak Ahmed, Directeur général chargé de la lutte contre la piraterie, membre de la Task force somalienne de lutte contre la piraterie, en qualité de représentant du GFT et du Puntland (multiples consultations)

Soudan

- M. Majok Guandong, Ambassadeur du Soudan au Kenya et Représentant permanent du Soudan auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Programme des Nations Unies pour les établissements humaines (ONU-Habitat)

Tanzanie

- M. Jakaya Kikwete, Président de la République
- M. Hussein Ali Mwinyi, Ministre de la défense et du service national
- M. Mahadhi Maalim, Ministre adjoint des affaires étrangères et de la coopération internationale
- Mme Zara Nuru, Conseillère diplomatique du Président de la République
- M. Ombeni Sefue, Représentant permanent de la République-Unie de Tanzanie auprès de l'Organisation des Nations Unies
- Mme Begum Taj, Ambassadrice de la République-Unie de Tanzanie en France

Ukraine

- M. l'Ambassadeur Yuriy Sergeyev, Représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'Organisation des Nations Unies

IV. Secteur privé

– Industrie navale

- M. Philip Embiricos, *Immediate Past President*, BIMCO, Londres
- M. Peter Hinchliffe, Secrétaire général, *International Chamber of Shipping*, Londres
- M. Rob Lomas, Secrétaire général, INTERCARGO, Londres
- M. Jan Fritz Hansen, Vice-Président exécutif, Association des armateurs danois, Copenhague

– **Association des travailleurs du transport maritime**

- M. Stephen Cotton, *Maritime Coordinator*, *International Transport Workers' Federation (ITF)*, Londres

– **Compagnies d'assurance**

- M. Nigel Carden, Président du Sous-Comité de la sécurité, International Group of P&I Clubs; Président adjoint de UK P&I Club
- Mr. Neil Roberts, *Senior Executive*, Lloyd's Market Association
- Mr. Andy Wragg, *Senior Manager*, *International Regulatory Affairs*, Lloyd's

– **Secteur bancaire**

- M. Eric Ouattara, *Deputy General Manager*, *Risk & Credit Management*, Bank of Africa, Dar es-Salaam

V. Experts

– **Hautes personnalités**

- M. Abdulqawi Ahmed Yussuf, juge à la Cour internationale de Justice
- M. Ahmedou Ould-Abdallah, ancien Représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, Médiateur résident des Nations Unies
- M. Mohamed El Hacen Ould Lebatt, ancien Ministre des affaires étrangères de Mauritanie, ancien doyen de la faculté de droit de Nouakchott, Envoyé spécial de l'Organisation internationale de la Francophonie au Tchad.

– **Chercheurs**

- M. Michael Baker, *International Affairs Fellow in Residence*, *Council on Foreign Relations*
- Mme Bronwyn Bruton, *Fellow*, *One Earth Future Foundation*
- Mme Jennifer Cooke, *Director of the Africa Program*, *Center for Strategic and International Studies*
- M. André Lesage, *Senior Research Fellow for Africa*, *National Defense University*
- M. Martin Murphy, *Senior Expert*, *Centre for strategic and budgetary assessments*
- M. Peter Pham, *Senior Vice President*, *National Committee on American Foreign Policy*
- M. Gérard Prunier, expert sur l'Afrique de l'Est et du Centre, ancien chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Abréviations

AFP	Agence France-Presse
AIS	Système d’identification automatique
AMISOM	Mission de l’Union africaine en Somalie
BMP	Règles de bonne pratique
CGPCS	Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes
CMF	Force de contrôle des côtes
CTF151	Task Force combinée 151
EUNAVFOR	Force navale de l’Union européenne (opération Atalante)
EUROPOL	Office européen de police
GFT	Gouvernement fédéral de transition
GPS	Système de positionnement mondial
GT2	Groupe de travail consacré aux questions juridiques
ICU	Unités de contrôle interne
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
IRTC	Corridor de transit internationalement reconnu
MSCHOA	Centre de sécurité maritime de la corne de l’Afrique
OMI	Organisation maritime internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l’Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’environnement
SPU	Unité de police spéciale
UE	Union européenne
UK-MTO	Organisation du commerce maritime du Royaume-Uni
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d’appui aux projets
UNPOS	Bureau politique des Nations unies pour la Somalie
ZEE	Zone économique exclusive